



LUND UNIVERSITY

Gustav Möller och åldringarna

Edebalk, Per Gunnar

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Edebalk, P. G. (2011). *Gustav Möller och åldringarna*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 2011, Nr. 4), (Research Reports in Social Work; Vol. 2011, Nr. 4). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Meddelanden från Socialhögskolan 2011:4

Gustav Möller och åldringarna

Per Gunnar Edebalk



ISSN 0282-6143

© Socialhögskolan

Redaktör: Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Innehåll

FÖRORD	3
1. INLEDNING	4
2. ÅLDRINGSFRÅGAN OMKRING ÅR 1920	6
3. MELLANKRIGSTIDEN: ÅLDERSPENSIONEN	8
4. PENSIONÄRSHEMMEN	11
5. FATTIGVÅRDENS ÅLDERDOMSHEM	13
6. EFTERKRIGSTIDEN: FOLKPENSIONEN 1946	15
7. MÖLLER OCH DYRTIDSTILLÄGGEN	17
8. EN NOT OM PENSIONS NÄMNDERNA	18
9. IFRÅGASATTA PENSIONÄRSHEM	20
10. 1947 ÅRS RIKTLINJER OM ÅLDERDOMSHEM	22
11. MÖLLER, IVAR LO-JOHANSSON OCH HEMHJÄLPEN	25
12. SOCIALPOLITIKERN MÖLLER OCH ÅLDRINGARNA	28
13. PENSIONÄREN MÖLLER, GENERALDIREKTÖR BEXELIUS OCH ATP-STRIDEN	31
14. MÖLLERKOMMITTÉN	35
15. AVSLUTNING	36
REFERENSER	37

Förord

Gustav Möller var den ledande socialpolitikern i Sverige under första halvan av 1900-talet och socialminister under ca 20 års tid. Det Möller numera är mest känd för, i den mån man känner till något om honom, är hans insatser för åldringarna speciellt då hans engagemang i pensionsfrågan. Socialpolitik med åldringar som målgrupp kan emellertid också innehålla andra inslag som vård och omsorg samt stöd till boende. I denna skrift har jag sökt sammanfatta Möllers insatser för de gamla.

Staffan Blomberg, Birgitta Edebalk, Lars Harrysson, Håkan Jönson, Sven-Ola Lindeberg och Eskil Wadensjö har läst en tidigare version av skriften och bidragit med synpunkter och kommentarer. Till dessa riktas ett varmt tack liksom till Centralförbundet för socialt arbete (CSA) som lämnat finansiellt stöd.

Lund i april 2011

Per Gunnar Edebalk

1. Inledning

Gustav Möller föddes under fattiga förhållanden i Malmö 1884, där han tidigt kom att engagera sig i den socialdemokratiska ungdomsrörelsen (Jönsson & Lindblom 1987). År 1918 debuterade han i riksdagen och han förblev riksdagsledamot fram till 1954. Han var socialminister 1924-26 och med ett par kortare undantag under perioden 1932-51. Hans starka ställning inom det socialdemokratiska partiet framgår också av att han var partisekreterare under åren 1916-1940 och ledamot i partistyrelsen 1916-1956.

Det Gustav Möller numera är mest känd för är riksdagsbeslutet om folkpension år 1946. Möller var då socialminister. Pensionen är normalt sett en grundbult i ett samhälles åldringsspolitik och för många äldre är pensionen den enda eller den huvudsakliga försörjningskällan. På Möllers tid sågs pensionen som ett värdigt alternativ till den kommunala fattigvården. Men för de äldre är också boendefrågan viktig, liksom vård och omsorg för dem som så behöver.

”Sveriges folkpensionärer kommer alltid att erinra sig Gustav Möller som sin man...” skrev tidskriften Folkpensionären (1951 julnummer sid 3) då Gustav Möller avgått som socialminister hösten 1951. Att Möller var populär bland en mycket stor del av Sveriges åldringar råder det ingen tvekan om. Han hade blivit hedersledamot i Sveriges Folkpensionärers Riksorganisation 1951, och i Möllerarkivet på Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek (ARAB) finns massvis med uppskattande brev från pensionärsföreningar och tacksamma åldringar (Möllerarkivet vol 17). Tage Erlander skriver i sina memoarer att det framför allt var de gamlas bekymmer som oroade Möller (Erlander 1972). En av hans efterföljare som socialminister, Torsten Nilsson, skriver att Möller ägnade åldringarna ”särskild omsorg” (Nilsson 1977 sid 87).

Knappast någon som forskat kring den svenska socialpolitikens moderna historia kan ha undvikit att nämna Gustav Möller. Olika aspekter på eller inslag i hans socialpolitiska insatser behandlas i flera skrifter, men någon sammanfattning av hans insatser för åldringarna har tidigare inte gjorts. Syftet med denna skrift är att sammanfatta Möllers insatser för åldringarna avseende försörjning, boende och omsorg.

Skriften bygger främst på arkivmaterial, riksdagstryck och andra offentliga publikationer, Möller egna (relativt korta) skrifter samt samtida tidningar och tidskrifter. Tage Erlanders dagböcker har också lämnat värdefull information. Ett problem med att studera Gustav Möller är att han inte efterlämnat någon större sammanhängande biografi eller något större verk om sitt socialpolitiska tänkande (Rothstein 1994). Det enda större arbete som behandlar Gustav Möllers liv är Jönsson & Lindblom (1987), som har en tyngdpunkt på privatlivet och endast på ett ytligt plan behandlar Möllers socialpolitik. Vissa kunskapsluckor måste därför i denna skrift täckas genom egna tolkningar.

Med åldringar menas här ”folkpensionärer”. Det fanns under Möllers socialministertid två riksorganisationer för pensionärer. Sveriges folkpensionärers riksförbund (RF), som från början hade en radikal vänsterprägel, grundades 1939. Denna organisation var relativt liten, fylld av konflikter och kom på 1950-talet att orientera sig åt borgerligt håll (Elmér 1960). För år 1949 uppskattades medlemsantalet till ca 6 000.

Närmast som ett svar på RF bildades den socialdemokratin närstående Sveriges folkpensionärs riksorganisation (RO senare PRO), som höll sin konstituerande kongress 1941. RO stod Möller nära. Möller hyllades, talade på kongresser och skrev i RO-tidskriften Folkpensionären. Vid några tillfällen var Möller omslagsprofil i tidskriften. Möller blev hedersledamot i RO år 1951. Håkan Jönson har träffande konstaterat att det inom RO rådde en "Möller-kult" (Jönson 2001). RO hade år 1949 62 000 medlemmar och var alltså den överlägset största pensionärsorganisationen.

När började Gustav Möller engagera sig inom socialpolitiken? Enligt Möllers tidigare statssekreterare (1945-50) Per Nyström blev Möller intresserad av socialpolitik efter att ha bevistat den Skandinaviska arbetarkongressen i Köpenhamn 1920 (Nyström 1983). Möller träffade där de danska socialdemokraterna C V Bramsnæs och K K Steincke. Dessa hade ett utformat socialpolitiskt program som skulle stärka arbetarklassen fysiskt och intellektuellt och göra den förberedd att ta över den politiska ledningen i ett land. Socialpolitiken sågs som nödvändig i ett samhälle som vill hålla sig på toppen av produktivitet och ekonomisk utveckling. Att utgifter för socialpolitik kunde vara "produktiva" kom också Möller att påpeka i olika sammanhang (se t. ex. Folkpensionären 1944:2). Steincke hade år 1920 publicerat boken Fremtidens forsørgelsevæsen där han bl.a. ställde upp en stark rättvisepprincip: den behövande skall kunna göra gällande en tvingande rätt gentemot det allmänna. Socialpolitiska stöd skall utgå när i lag fastställda kriterier föreligger. I det sociala trygghetssystemet gäller detta bl.a. sjukförsäkring, sjukvård, barnbidrag, arbetslöshetsförsäkring och ålderspensioner. Denna socialpolitiska bas skulle inskrivas som medborgerliga rättigheter och i princip skattefinansieras. Hela sitt liv såg Möller de två danskarna som sina läromästare enligt Nyström.

Socialdepartementet under Möllers tid hade betydligt fler arbetsuppgifter än i dag även om omfattningen på uppgifterna var klart mindre (Erlander 1972, Forser 1996). Under Möller låg exempelvis länsstyrelserna, socialförsäkringen, socialvård, arbetsmarknadspolitik och arbetarskyddsfrågor, hälsovård samt bostadsfrågor. Även livsmedelslagstiftning och butiksstängningslagen ingick i ansvarsområdet. Att länsstyrelserna ingick innebar att länsstyrelsernas hundratala skiftande ärenden skulle handläggas av socialdepartementet som exempelvis civilförsvar, polis och flyktingpolitik. Gustav Möller var följaktligen en synnerligen bred "socialpolitiker".

Först år 1947 inrättades ett inrikesdepartement för att avlasta socialdepartementet. Inrikesdepartementet fick hand om polisärenden, länsfrågor, bostads- och arbetsmarknadsärenden samt utlänningsärenden. Gustav Möllers svärson Folke Thunborg blev statssekreterare i det nya departementet, och det kan kanske därmed antas att Möller kom att behålla ett visst inflytande över dessa frågor.

Gustav Möllers agerande för åldringarna skedde både under mellankrigstiden och efterkrigstiden. De samhällsekonomiska och politiska förutsättningarna var olika under dessa båda perioder varför det är rimligt att i denna skrift behandla dem skilda åt. Skriften disponeras så, att först kommer fyra kapitel som behandlar mellankrigstiden, varefter följer sju kapitel om Möllers tid som socialminister efter andra världskriget. Möller var aktiv även efter det att han avgått som socialminister 1951 och hans insatser då behandlas i två följande kapitel, varefter skriften avslutas med ett avrundande kapitel.

2. Åldringsfrågan omkring år 1920

Gustav Möller blev alltså särskilt intresserad av socialpolitik år 1920. Det var i ett Sverige som han kallade "Fattighus-Sverige". För åldringarna hade dock ett par principiellt betydelsefulla beslut redan tagits, nämligen införandet av en allmän pensionsförsäkring 1913 och antagandet av en ny fattigvårdslag 1918.

I det förindustriella Sverige var det vanligt att äldre bodde tillsammans med sina barn. Vuxna barn hade enligt lag och tradition ett ansvar för behövande föräldrar och ogifta barn. Behövande gamlingar, som saknade egna resurser och privata alternativ, hade att förlita sig på den kommunala fattigvården. Fattigvården reglerades genom 1871 års fattigvårdsförordning och denna anses vara den strängaste fattigvårdsförordning som någonsin funnits i Sverige. Totalt hade Sverige vid den här tiden ca 2 400 kommuner, de flesta mycket små. Kommunerna hade stor frihet att utforma sin fattigvård och missförhållandena inom den tidens fattigvård var påtagliga (Edebalk 2003).

Strax efter förra sekelskiftet kom krav på reformer av den kommunala fattigvården. En starkt drivande kraft bakom en reformerad fattigvård var det så kallade "Fattigvårdsfolket". Detta var en grupp hängivna reformatorer som tillhörde Centralförbundet för socialt arbete, CSA (Lundquist 1997). De utredde, drev på och ordnade 1906 en stor fattigvårdskongress. Som en direkt följd av kongressen tillsattes en fattigvårdsutredning, som senare kom att resultera i fattigvårdslagen 1918 (Proposition 1918:135).

Frågan om ålderspensionering hade på allvar diskuterats i Sverige sedan 1884. Startskottet var en riksdagsmotion från den liberale riksdagsmannen Adolf Hedin (Motion AK 1884:11). Motionen gällde utredning om införandet av ålderdoms- och invaliditetsförsäkring för arbetare. Riksdagen accepterade utredningsyrkandet men det dröjde närmare tre decennier innan utredandet ledde fram till ett positivt beslut. Först 1913 fattade riksdagen ett beslut om allmän pensionsförsäkring (Proposition 1913:126).

Den allmänna pensionsförsäkringen omfattade, i allt väsentligt, hela folket. Pensionen skulle utgå till den som var oförmögen till arbete p.g.a. invaliditet eller som uppnått 67 års ålder. Försäkringen bestod av två delar:

1. En avgiftspension, finansierad av egenavgifter som utgick efter taxerad inkomst. Pensionens storlek var relaterad till värdet av inbetalda avgifter. En sådan pension skulle emellertid få en socialt acceptabel effekt först efter uppemot 50 år då tillräckligt mycket avgifter inbetalats.
2. En skattefinansierad inkomstprövad tilläggspension, som skulle utgå till dem med ingen eller liten avgiftspension. Tilläggspensionen hade till syfte att snabbt få bort invalider och åldringar från fattigvården.

Både avgiftspensionen och tilläggspensionen var högre för män än för kvinnor. Detta motiverades med att kvinnor hade en genomsnittligt längre livstid och högre invaliditetsfrekvens jämfört med män (Elmér 1960). De utgående pensionerna var magra, men det gjordes klart att förbättringar skulle komma.

År 1918 antogs, som nämnts, en ny fattigvårdslag. I korthet innebar den nya lagen att fattigvården blev mer ”human”, att besvärsmätt infördes och att en befattning som statlig fattigvårdsinspektör inrättades. Fattigvårdens former skulle vara understöd i hemmet, utackordering samt anstalter. För lindring av den kommunala fattigvårdsbördan och för att nå en specialisering av anstaltsvården föreslogs (och förutsattes) att stat och landsting skulle ta över vård av sinnessjuka och kroniskt sjuka. Anstalterna var viktiga och varje kommun (själv eller med andra) skulle ha ålderdomshem på vilka det ställdes vissa kvalitetskrav. Från och med nu fick Sverige en särskild åldringsvård, även om det endast rörde sig om ålderdomshem.

Under 1910-talet etablerades två väsentliga socialpolitiska principer i Sverige (Edebalk 1996). 1913 års pensionsförsäkring var den första allmänna socialförsäkringen och socialförsäkringar sågs härefter som huvudalternativet inom det sociala trygghetssystemet. Socialförsäkringen omfattades av ett stort politiskt intresse och inte minst viktigt var det att socialförsäkringar skulle kunna reducera behovet av fattigvård.

Den andra principen som slogs fast var kommunernas ansvar för åldringsvården och fattigvården. Det uttrycktes dock visst tvivel under riksdagsbehandlingen 1918 att de små och ekonomiskt svaga kommunerna skulle lyckas reformera sin åldringsvård (Protokoll FK 1918:32 och AK 1918:52). Att kommunerna accepterades som huvudmän kan tolkas ur olika perspektiv. Man kan hävda att den allmänna pensionsförsäkringen i viss utsträckning förväntades utjämna fattigvårdsbördan, att en statlig satsning på sinnessjukvård ställdes i utsikt, att landstingen skulle ta över vissa tyngre vårdkostnader samt att kommuner också gavs möjlighet att tillsammans ordna ålderdomshemsfrågan. I övrigt var huvudargumentet för ett kommunalt huvudmannaskap att man ute i kommunerna kände invånarna och utan besvärliga undersökningar kunde bedöma om hjälp behövdes.

Andelen åldringar (65+) av totalbefolkningen uppgick år 1920 till 8,4 procent. Fram till tiden för Möllers avgång som socialminister hade både antalet och andelen åldringar ökat väsentligt i Sverige (se tabell 1).

Tabell 1: Antal och andel äldre (65+)

	1920	1930	1940	1950
Antal (1000)	496	569	599	727
Andel (%)	8,4	9,2	9,4	10,3

Källa: Statistisk årsbok, olika årgångar

3. Mellankrigstiden: ålderspensionen

Avgiftspensionen som beslutades 1913 skulle ge rimliga pensioner först i en mycket avlägsen framtid så i realiteten blev det tilläggspensionen som fick någon socialpolitisk betydelse. Pensionen blev emellertid urgröpt under krigsårens inflation och strax efter kriget kom en svår deflationskris. Deflationskrisen följdes av en hög arbetslöshet, och följande den tidens budgetdoktrin att statsbudgeten skulle vara balanserad blev offentliga budgetnedskärningar resultatet. Sträng sparsamhet med skattemedel blev, särskilt på borgerligt håll, en ledande princip. De redan i utgångsläget magra pensionerna blev reellt sett ännu magrare och många pensionärer tvangs komplettera sin pension med fattigvårdsunderstöd.

År 1923 tillsatte regeringen Trygger en besparingskommitté, som lämnade sitt betänkande 1925 (SOU 1925:8). Kommittén föreslog för pensionsförsäkringen att försäkringsdelen skulle öka på bekostnad av understödsdelen. Avgifterna borde alltså höjas och tilläggspensionen reduceras. Eftersom försäkringsdelen skulle få märkbar effekt först långt fram i tiden medan tilläggspensionen skulle reduceras med omedelbar verkan skulle förslaget innebära en påtaglig försämring för de existerande pensionärerna. Då betänkandet lämnades var Gustav Möller socialminister och han hade inte mycket till övers för förslaget. Han lade betänkandet på hyllan som Åke Elmér (1960) uttryckte det.

Elmér som genomfört en gedigen studie av folkpensioneringen i Sverige menar att Gustav Möller under sin socialministertid 1924-26 fick upp ögonen för socialförsäkringarnas betydelse för den stora massan av befolkningen och då också för deras röstning i valen. Elmér stöder sig på att Möller inte ens nämnde folkpensionen i sin valbroschyr 1924. 1926 års broschyr, däremot, präglas helt av socialförsäkringar. Möllers skrift bar titeln "Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar". Det var inte bara pensionsfrågan som fördes fram; väl så viktiga krav gällde att införa en arbetslöshetsförsäkring och att organisera och effektivisera den då frivilliga sjukförsäkringen och den vildvuxna sjukvårdssektorn. För pensionerna föreslogs en fullständig omläggning av avgiftspensionen. I broschyren hänvisas till Danmark som en förebild. Enligt Möller var Sverige miltals efter Danmark på socialförsäkringens område.

I socialdemokraternas valprogram 1926 framgår att pensionsfrågan blivit ett viktigt partikrav (Håkansson 1952). Pensionen måste förbättras så att åldringar kan befrias från fattigvården hette det.

En betydelsefull motion utarbetad av Möller men framlagd som en gruppmotion presenterades 1928 (Motion FK 1928:169). Inledningsvis slås fast att den "allmänna folkpensioneringens syfte är att bespara landets åldringar och invalider förödmjukelsen att behöva falla fattigvården till last". Det sägs därför vara nödvändigt med en genomgripande revision av folkpensioneringen. Frågan måste utredas men klart är att pensionens storlek måste anpassas till levnadsomkostnaderna där pensionärerna bor, alltså en dyrortsgradering. I övrigt finns tre alternativ att utreda:

1. Stat och kommun övertar som i Danmark helt utgifterna för folkpensioneringen.

2. Avgifterna höjs men skall inte i sin helhet fonderas utan de skall användas till att höja tilläggspensionerna.
3. Avgifterna höjs och fonderas och i den mån som avgiftspensionen inte svarar mot levnadsomkostnaderna på olika orter skall pensionen utfyllas med skattemedel.

Inför valen 1928 publicerade Möller skriften "Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk" där texten om pensionen i princip är densamma som i motionen. Vad som är klart, skriver Möller, är

1. att pensionerna minst måste fördubblas
2. att pensionerna måste differentieras i förhållande till dyrorter
3. att man inte med eventuellt ökade avgifter till pensionsfonden äventyrar att pensioneringen kommer först en ny generation till godo.
4. att små privata inkomster inte bör få inverka på pensionsbeloppets storlek samt
5. att likställighet införs för män och kvinnor

Vid riksdagen 1928 presenterades också en annan motion än Möllers, nämligen en högermotion i vilken också en utredning begärdes (Motion AK 1928:229). Denna motion var en motpol till Möllers och den tog sin utgångspunkt i besparingskommitténs betänkande. Det handlade alltså om att göra besparingar inom pensionssystemet. Riksdagen beslutade att begära en utredning och den s.k. pensionsförsäkringskommittén tillsattes. Gustav Möller ingick i kommittén fram till dess han på nytt utnämndes till socialminister hösten 1932.

År 1934 presenterades kommitténs slutbetänkande (SOU 1934:18). Bland annat kunde kommittén konstatera att ca 45 procent av pensionstagarna i städerna och 23 procent på landsbygden samtidigt fick understöd av fattigvården. Kommitténs förslag i korthet blev en kompromiss mellan de två förslag som lämnats under 1928 års riksdag. Den tidigare avgiftspensionen skulle omvandlas till en årlig grundpension plus tio procent av summan av de under försäkringstiden inbetalda avgifterna. Härtill kom inkomstprövade tilläggspensioner motsvarande i stort sett den tidigare tilläggspensionen, och en viktig nyhet var en dyrortsgradering av dessa tilläggspensioner. Jämställdhet mellan män och kvinnor föreslogs också.

Gustav Möllers proposition (Proposition 1935:217) följde i stort sett kommittéförslaget dock med högre pensionsbelopp än i betänkandet. Möllers motivering var att förhindra att pensionärerna skulle falla fattigvården till last. Möller hade efter det att propositionen lämnats gett ut skriften "De nya folkpensionerna" i vilken han i nu vanlig ordning hänvisade till Danmark. Danmark, skriver han, är inte rikare än Sverige men har råd att ge sina gamla en något högre pension än vad som föreslås i regeringspropositionen. Danmark som en förebild lyfte Möller fram också i den följande riksdagsdebatten (Protokoll FK 1935:39).

Riksdagen följde i allt väsentligt Möllers förslag med ett notabelt undantag för dyrortsgraderingen. Den borgerliga riksdagsmajoriteten ansåg bl.a. att dyrorterna blev alltför kostsamma för staten. Möller lovade emellertid att komma igen med en ny proposition om dyrortsgraderade pensioner. Med tanke på majoritetens uppfattning

tolkades Möllers löfte som en ”profetia på längre sikt” (Andersson 1955 sid 160). Men Möller tillsatte snabbt en kommitté för utredning om dyrortsgradering. Kommittén avlämnade ett förslag redan 1935 (SOU 1935:62) och Möller lämnade en ny proposition (Proposition 1936:182), där vissa tekniska detaljer klarats ut liksom att kommunerna föreslogs stå för en större del av finansieringen av dyrortskostnaden. Riksdagens borgerliga majoritet avlog emellertid propositionen. Regeringen hade gjort antagandet av propositionen till en s.k. kabinetsfråga. Avslaget ledde därför till regeringens avgång och inför 1936 års val spelade pensionsfrågan en viktig roll och Gustav Möller presenterade den nya skriften ”Bättre folkpensioner”.

I skriften går Möller hårt åt de argument som hade använts av den borgerliga majoriteten. Ett argument, som man kan säga låg i tiden, var att man borde avvakta den sittande befolkningskommissionens förslag (tillsättandet av denna var en följd av den upplevda krisen i befolkningsfrågan). Först borde, hade man menat, genomföra befolkningskommissionens förslag. Men, frågar Möller i sin skrift, vad skall vi göra med de gamla? Skall vi långsamt låta dem avtyna genom undernäring? Skall vi vägra dem bostäder så att de förgås av köld eller under andra liknande omständigheter? Med dyrortsgradering, skriver han vidare, skulle ungefär samma realpensioner utgå i hela riket och dyrortskommunerna skulle själva betala en relativt stor del av dyrortstillägget. I Danmark hade man minsann haft dyrortsgruppering sedan 13 år och hade Danmark råd så borde Sverige också ha det.

1936 års val blev en framgång för socialdemokraterna. Man återtog regeringsmakten, nu i koalition med Bondeförbundet. I uppgörelsen mellan partierna ingick dyrortsgraderingen, vilket också blev riksdagens beslut (Proposition 1937:15). Dyrortsgraderingen av pensionerna trädde i kraft 1938.

Målet med pensionsreformerna 1935 och 1937 var att förhindra att pensionärer skulle tvingas vända sig till fattigvården. Nu blev det inte så. Möller själv var ju medveten om att de pensioner, som han lyckats genomdriva, var små. En undersökning avseende situationen hösten 1938 (sedan dyrortsgraderingen införts) visade att många pensionärer fortfarande fick kompletterande hjälp från den kommunala fattigvårdsstyrelsen, närmare bestämt 25 procent i städerna och 11 procent på landsbygden (SOU 1941:29).

En hygglig pension är givetvis en hörnsten inom åldringsspolitiken. Sedan mitten av 1920-talet hade Gustav Möller ägnat kraft och energi åt att förbättra pensionerna. Helt lyckades han emellertid inte. Danmark, som inte var rikare än Sverige enligt Möller, hade tagit hand om sina åldringar på ett mer förtjänstfullt sätt. De otillfredsställande pensionerna blev en viktig faktor bakom tillkomsten av pensionärsorganisationerna RF och RO. Den socialdemokratin närstående Riksorganisationen (RO) hyllade Möllers engagemang i sitt första tidskriftsnummer 1941 med Möller som omslagsprofil (Folkpensionären 1941:1).

4. Pensionärshemmen

Pensionärshem, dvs. särskilda bostäder för äldre, tillkom i sin moderna tappning som ett komplement till den allmänna pensionsförsäkringen. De ingick som ett led i en kommunal politik att ge äldre en bra bostad till en låg subventionerad hyra. Målgruppen var pensionärer som antingen hade hopplöst omoderna bostäder eller som tvingades anlita fattigvården för att klara sina hyresbetalningar. De första pensionärshemmen inrättades i Göteborg 1918 men först under 1930-talet märks ett starkt intresse att inrätta pensionärshem i de svenska städerna.

Den moderna bostadspolitik i Sverige debuterade i samband med den svåra arbetslösheten i början av 1930-talet. Bostadspolitik och arbetslöshetspolitik blev sammanvävda och båda politikområdena tillhörde Gustav Möllers departement. De grupper som först blev föremål för bostadspolitiska insatser var främst lantarbetare och mindre bemedlade barnrika familjer. Den tredje kategorin att inkluderas var pensionärerna.

Frågan om hur staten skulle främja tillkomsten av lämpliga bostäder åt mindre bemedlade åldringar hade börjat utredas 1937. En fortsatt och grundligare utredning tillsattes av Gustav Möller våren 1938 och ett betänkande lämnades senare under året (SOU 1938:40). Enligt de sakkunniga borde statsbidrag införas för att täcka kostnader vid nybyggnad eller ombyggnad av äldre hus. Något statsbidrag till löpande utgifter var det inte fråga om. Vidare uppställdes krav på bostädernas storlek och utformning, maximala hyror samt inkomstvillkor för de åldringar som skulle bli aktuella för boende på pensionärshem.

Inför valet 1938 hette det i socialdemokraternas valprogram att ett fortsatt arbete på att höja bostadsstandarden var ”en tvingande nödvändighet” (Håkansson 1952 II). För Möller och socialdemokraterna var det inte bara en fråga om att höja bostadsstandarden; att bygga pensionärshem sågs också som ett medel att komplettera folkpensionen och göra denna mer effektiv.

År 1939 beslutade en enhällig riksdag om statsbidrag till pensionärshem (Proposition 1939:177)¹. Statsbidrag kunde endast utgå till bostäder förvaltade av kommun eller allmännyttigt bostadsföretag. Bostäderna skulle hålla god kvalitet och ha en låg maximerad hyra, som i princip kunde rymmas i en pensionärs budget. Politiken var en kombination av pensions- och bostadspolitik och den skulle stödja den utveckling som redan var på gång i tätorterna. Pensionärer skulle få en bättre bostadsstandard och de skulle slippa vända sig till fattigvården (vilket många tvingades göra trots dyrortsgraderingen av pensionen).

Pensionärshem var ett kategoriboende utan institutionskaraktär och representerade ett steg bort från fattigvården. I fastigheterna fanns någon form av tillsynsfunktion genom t.ex. en portvakt. På vissa håll började man i större fastigheter också inrymma bostad för hemsyster eller sjuksköterska.

Även om vård, med eventuellt undantag för tillfällig sjukvård, inte skulle förekomma på pensionärshemmen är det obestridligt att utvecklingen medförde, eller skulle leda till, färre ansökningar till ålderdomshem. Ålderdomshemmens boendefunktion var nämligen

viktig eftersom mindre bemedlade pensionärer ofta bodde i miserabla bostäder, i vilka de inte kunde klara sig då de började bli orkeslösa.

I riksdagen rådde principiell enighet om att tillkomsten av pensionärshem skulle gynnas med statsbidrag. Det fanns emellertid en rad frågor eller problem som restes. Gränsen mellan ålderdomshem och pensionärshem var och blev i realiteten svävande. Detta var givetvis ett problem genom att olika rättsverkningar var knutna till de två boendeformerna och inte minst eftersom ålderdomshem främst fanns på landsbygden och pensionärshem i tätorter. Ett annat problem, som bl.a. uppmärksammades under riksdagsdebatten, var att de boende i pensionärshem skulle betraktas som en i socialt hänseende bättre klass än boende på ålderdomshem (Protokoll AK 1939:33).

För Gustav Möller sågs pensionärshemmen som ett viktigt komplement till de pensionsreformer som genomförts 1935 och 1937. Åtminstone som han uttryckte det i en tidskriftsartikel år 1941 hade han hyst en förhoppning att frågan om folkpensionen skulle kunna lösas genom uppförandet av pensionärsbostäder. Det stora ekonomiska problemet för pensionärerna på dyrare orter var att komma över en bostad till låg hyra och ofta, menade Möller, bodde pensionärer i bostäder som "rätteligen borde förbjudits av hälsovårdsnämnderna" (Folkpensionären 1941:1 sid 1). Dock, tillade han, har byggandet av pensionärshem gått för långsamt i kommunerna.

Pensionärshem hade främst byggts i de större städerna. För att stimulera byggandet presenterade Möller år 1942 en proposition om förbättrade statsbidrag och så blev också riksdagens beslut (Proposition 1942:320). Möller poängterade i propositionen att pensionärshem var den bästa metoden att komplettera folkpensionen och att det var en angelägenhet av stor vikt att byggandet av pensionärshem fick en större utbredning.

5. Fattigvårdens ålderdomshem

I det gamla Fattigsverige, det som fanns då Möller debuterade som socialpolitisk reformator, var många åldringars försörjning, boende och omsorg bristfälliga. Ett viktigt syfte med fattigvårdsreformen 1918 var att åstadkomma en upprustad anstaltsvård. Då slogs fast att varje kommun skulle ha anstalt (man använde här oftast benämningen ålderdomshem) och att anstaltsfrågan skulle vara löst inom en tioårsperiod.

Ålderdomshemmen skulle vara till för det man skulle kunna kalla "normalt åldrande" personer. Reformförespråkarna hade därför krävt att staten skulle bygga ut sinnessjukvården och att landstingen skulle bli huvudmän för kronikervården. Frågan om landstingens huvudmannaskap ingick i 1918 års reform men blev endast en halv seger. Landstingen skulle bidra till kostnaderna men ålades ingen skyldighet att driva kronikerhem. Vissa kvalitetskrav ställdes på ålderdomshemmen, exempelvis att sinnessjuka och kroniker skulle vårdas i särskilda rum eller avdelningar, att äkta makar borde få bo tillsammans och att endast den kunde bli föreståndare som ansågs ha nödvändiga förutsättningar för att sköta en dylik befattning (Edebalk 1991).

Starten för byggandet av de nya ålderdomshemmen blev trög. Den svåra deflationskrisen i början på 1920-talet och den höga arbetslösheten resten av decenniet skapade rent allmänt en bekymmersam situation för kommunerna. Riksdagen beslutade om ett par års generellt uppskov med färdigställandet av ålderdomshem och i början av 1930-talet var ålderdomshemsfrågan löst i den meningen att varje kommun hade eget eller del i ett ålderdomshem. Enligt en undersökning 1938 fanns utanför de tre största städerna 1 410 ålderdomshem i landet, varav 1 302 på landsbygden. Majoriteten av ålderdomshemmen var små. 195 hem hade 10 eller färre platser och 717 hem hade mellan 11 och 20 (SOU 1940:22).

Kvantitativt hade således 1918 års reform varit en framgång. Ett allvarligt problem var den s.k. klientelblandningen. Sinnessjukvården och kronikervården byggdes inte ut i tillräcklig omfattning, något som i mångt och mycket sammanhänge med det kärva ekonomiska läget under mellankrigstiden. Kronikervårdens problem berodde dessutom på att ingen huvudman fick något konkret åtagande motsvarande det som kommunerna hade fått beträffande ålderdomshemmen. Och för sinnessjukvården, med staten som huvudman, var platsbristen skriande. I den ovan redovisade undersökningen år 1938 angavs att 2/3 av de boende på ålderdomshem tillhörde den tänkta målgruppen. 14 procent av de boende ansågs i behov av sinnessjukvård, ca 5 procent var kroniskt sjuka och i behov av annan vårdform och en något större andel var varaktigt sängliggande. En mindre grupp vårdtagare betecknades som "svårhanterliga eller störande för omgivningen".

Att många ålderdomshem var små förvärrade problemet. Små hem hade inte samma möjlighet som större att inrätta särskilda avdelningar. De små hemmen, och därmed småkommunerna, hade emellertid också andra allvarliga brister. Det var svårt, för att inte säga omöjligt, att rekrytera kompetent personal särskilt i avfolkningsbygder. Arbetsvillkoren var knappast lockande. Föreståndarinnan måste i princip vara tillgänglig

dygnet runt och att vid de små hemmen ordna avlösning eller semester och semestervikarie var problematiskt.

Den fortgående urbaniseringen under mellankrigstiden förvärrade ålderdomshemmens problem. I början av perioden bodde majoriteten av befolkningen på den egentliga landsbygden; år 1940 var landsbygdsbefolkningen i klar minoritet. En effekt av detta blev att antalet småkommuner ökade och år 1940 hade närmare hälften av landets kommuner färre än 1000 invånare (SOU 1942:56). Det gjordes olika framstötter under 1930-talet för att lösa småkommunsfrågan men det visade sig vara känsligt att ge sig på den kommunala självstyrelsen.

Gustav Möller lämnar inga bestående avtryck då det gäller åldringsvården under mellankrigstiden. I den mån man kan tala om en Möllerstrategi så prioriterades pensionsfrågan. Det gällde först och främst att klara åldringarnas försörjning och det var segt nog i brist på egen majoritet i riksdagen. Därefter kom boendet med pensionärshem både som bostadspolitisk och pensionspolitisk åtgärd. Eftersom det hände att fattiga åldringar med undermåliga bostäder kunde tas omhand på ålderdomshem så skulle pensionärshemmen i viss utsträckning minska behoven av fattigvårdens ålderdomshem.

6. Efterkrigstiden: folkpensionen 1946

Mellankrigstiden var just en mellantid socialpolitiskt sett. Det hade under 1920-talet blivit en svår socialpolitisk situation präglad först av en deflationskris, sedan av statsfinansiell kärvhet och hög arbetslöshet. Härefter kom den stora depressionen som en inledning till 1930-talet. Då, i början av 1930-talet, påbörjades med Gustav Möller som socialminister en nydaning med satsningar på sysselsättningspolitik, social bostadspolitik, vissa socialförsäkringsreformer och det som kallades befolkningspolitik. Den socialpolitiska utvecklingen under 1930-talet var kanske inte kvantitativt imponerande men socialpolitiken blev mer vittförgrenad. Mot denna bakgrund begärde 1937 års riksdag en översyn av socialpolitiken.

Alldeles i slutet av år 1937 tillsattes den s.k. Socialvårdskommittén med Bernhard Eriksson som ordförande. I direktiven framhöll Gustav Möller att översynen inte bara skulle begränsas till åtgärder för att skapa enhetlighet inom socialpolitiken. Även det materiella innehållet skulle granskas. Det skulle alltså bli ett offensivt utredande. Arbetet påbörjades 1938 och avslutades 1951. Då hade 19 tryckta betänkanden (SOU) publicerats.

År 1945 presenterades kommitténs pensionsbetänkande (SOU 1945:46). Tre alternativ presenterades. Gemensamt för dem var att pensionsbeloppen skulle frigöras från avgiftsbetalningar. Avgiften blev helt enkelt en ren skatt och i övrigt förordades skattefinansiering. Gemensamt för de tre förslagen var vidare att pensionsnivån skulle vara så hög att pensionärerna inte skulle behöva kompletteringar från fattigvården. I de två första alternativen var pensionen inkomstprövad, enligt det tredje alternativet skulle pensionen vara en enhetspension, dvs. lika för alla. Inkomstprövad pension motiverades främst av statsfinansiella skäl. Enhetspensionen blev dyrare för statsverket men skulle samtidigt ge en påtaglig administrativ förenkling. Vidare skulle en enhetspension inte negativt påverka incitamenten till arbete och sparande. Inom kommittén var det främst företrädare för högern och bondeförbundet som förordade enhetspensionen (Elmér 1960, Åmark 2005).

En principiellt intressant debatt följde efter det att betänkandet publicerats (Elmér 1960, Olsson 1990). Det handlade om huruvida alla som uppnått 67 års ålder, dvs. även välbärgade, skulle få pension eftersom detta skulle medföra högre utgifter för staten. Ett problem med inkomstprövade pensioner var att det blev mindre lönsamt att arbeta efter 67 års ålder och att inkomstprövningen skulle skapa svårigheter för avtalsenliga pensioner. Det var inte bara borgerliga politiker som stödde enhetspensionen utan också tunga remissinstanser som LO och Svenska arbetsgivareföreningen.

Inom regeringen förordade Gustav Möller enhetspensionen. Han var dock i klar minoritet och hade mot sig bl.a. statsminister Per-Albin Hansson, finansminister Ernst Wigforss och den blivande statsministern Tage Erlander (Erlander 2001, 1946-03-04). Möller fick emellertid med sig den socialdemokratiska riksdagsgruppen och utgick således som segrare inom regeringskretsen (Möller 1971). År 1946 antog en i princip enhällig riksdag den nya lagen om folkpensionering (Proposition 1946:220). Förslaget i propositionen, som i allt väsentligt följde Socialvårdskommitténs, såg Möller som det

”största reformförslag som framlagts i något lands parlament” (Erlander 2001, 1946-04-10). Möller avslutade riksdagsdebatten med att påpeka att det var en av de ”glädjerikaste dagar” han upplevt (Protokoll AK 1946: 27 sid11). Reformen trädde i kraft 1948.

Den nya folkpensionen, som skulle utgå till alla som fyllt 67 år, uppgick till 1000 kronor om året för ensamstående och 1 600 kronor till äkta makar. Till pensionen kom olika tillägg bl.a. ett inkomstprövat och dyrortsgrupperat bostadstillägg. 1946 års folkpension torde vara världens första universella socialförsäkring byggd på medborgarrättens grund. Gustav Möller uttryckte det som så att ålderspension borde förvandlas till en medborgerlig rättighet istället för att vara en nådegåva från staten (Möller 1971).

Inför efterkrigstiden hade de borgerliga partierna kommit att få en mer positiv syn på socialförsäkringar jämfört med mellankrigstiden. Det första partiet som ställde sig positivt till den nya folkpensionen var högerpartiet och då det slutliga beslutet skulle tas hade samtliga partier accepterat enhetspensionen (Elmér 1960, Heclo 1973). Nu, efter kriget, var det inom den socialdemokratiska regeringen som Möller fick kämpa, inte mot de borgerliga partierna.

Under mellankrigstiden hade Möller ofta hänvisat till Danmark, den tidens förebild. Efter kriget kom ständiga hänvisningar till Storbritannien. Där hade den s.k. Beveridgeplanen presenterats 1942 (Beveridge 1942). En fundamental del i Beveridgeplanen var att ersättning från socialförsäkringen skulle konstrueras som en enhetsersättning, alltså oberoende av den inkomst man förlorar då man blir sjuk, arbetslös eller pensionär. I allt väsentligt kom Beveridgeplanen att genomföras i Storbritannien efter kriget.

Att Möller var starkt influerad av Beveridge råder det ingen tvekan om. Redan 1943 lovordade Möller det brittiska förslaget i en tidskriftsartikel (Folkpensionären 1943 julnummer) och på Möllers uppdrag gjordes tidigt en svensk översättning (Larsson 1943). I och utanför riksdagen hänvisade Möller till planen och till de beslut som var på gång i Storbritannien. Enligt Möllers statssekreterare Per Nyström var ”vi starkt influerade av Beveridge när det gällde socialpolitiken” (Forser 1996 sid 181). Enligt Möller och Beveridge var socialpolitikens syfte att ge grundtrygghet, dvs. att eliminera nöd.

Ett problem med enhetsersättningar hänger samman med att levnadsomkostnaderna, speciellt då boendekostnader, varierar mellan olika orter. Som vi tidigare sett beslutade riksdagen 1937 om dyrortsgraderade pensioner för att komma till rätta med detta problem. Dyrortsgraderade pensioner visade sig emellertid problematiska eftersom alla pensionärer i en dyrort inte hade höga boendekostnader, men de fick ändå en högre pension. I samband med pensionsreformen 1946 infördes i stället en möjlighet till inkomstprövade bostadsbidrag för pensionärer. Ojämna regionala boendekostnader togs det inte hänsyn till i Beveridgemodellen. Detta löste inte Beveridge skrev en stolt Möller (Möller 1946 och Möller 1947).

7. Möller och dyrtidstilläggen

Inom Socialvårdskommittén hade man diskuterat möjligheten att garantera pensionernas realvärde genom indextillägg. Då pensionsfrågan behandlades i riksdagen hade Folkpartiet och kommunisterna föreslagit indextillägg för att bevara pensionernas realvärde vid en inflation (Motion AK 1946:486 och 1946:488, Ohlin 1975). Möller och regeringen motsatte sig en indexreglering. Möllers uppfattning var att efterkrigstiden skulle medföra deflation (liksom efter första världskriget) och med en indexreglering skulle då pensionernas nominella värde sänkas. Men Möller hade också "kallblodigt räknat med att om priserna komma att sjunka, skulle det vara en extra glädje, om folkpensionernas realvärde därmed bleve något högre än vi i dag kan tänka oss" (Protokoll FK 1946:25 sid 112). Möller lovade emellertid kompensation till pensionärerna om priserna skulle stiga fram till 1948, startåret för pensionsreformen. Han vidhöll detta även senare bl.a. i tal som han höll (se Folkpensionären 1947:4).

Det blev en inflationsutveckling efter kriget. Möller stod fast vid sitt löfte till pensionärerna och eftersom prisnivån stigit med fem procent begärde han av regeringen att få lägga en proposition om dyrtidstillägg om fem procent. Problemet för Möller var emellertid att samhällsekonomin blivit "överhettad" och en reformpaus hade inletts. Än en gång fick Möller strida mot regeringen. Det blev en bitter kamp och krisstämning inom regeringen (Andersson 1980, Erlander 2001, 1948-01-07 och 1948-04-04). Möller hotade avgå och ett avhopp i det läget skulle sannolikt ha försämrat socialdemokraternas situation inför valet hösten 1948. Handelsminister Axel Gjöres hotade också att avgå då om regeringen tillät Möller lämna sin proposition (Gjöres 1967).

Regeringen tvingades till en kompromiss: Möller skulle få lägga fram en proposition, men med inkomstprövade dyrtidstillägg (Proposition 1948:268). Möller fann sig i detta men gick via bulvaner in motionsvägen med ett yrkande om ett generellt dyrtidstillägg (Möller 1971). Även övriga partier väckte motioner om generellt dyrtidstillägg och tillfrågad av riksdagsutskottet om han stödde motionslinjen eller propositionslinjen svarade Möller motionslinjen. Detta blev också riksdagens beslut. Möller erkände i riksdagsdebatten att han ändrat uppfattning sedan 1946 och nu förordade en automatisk indexreglering.

Strax efter riksdagsbeslutet tillsatte Gustav Möller en kommitté för att utreda frågan om en indexreglering av folkpensionen. Kommittén lämnade ett betänkande följande år (SOU 1949:7) varefter riksdagen fattade ett positivt beslut (Proposition 1950:109). Med en indexreglering kunde pensionernas realvärde behållas vid en prisökning och Möller skulle slippa ytterligare konflikter inom regeringen i den här frågan. Detta gjorde han helt klart. Indexregeringen infördes "för att skydda mig mot regeringen" sade han (Erlander 2001b, 1951-05-20).

8. En not om pensionsnämnderna

I samband med beslutet om allmän pensionsförsäkring 1913 inrättades ett centralt ämbetsverk, Pensionsstyrelsen. Dess uppgift var bl.a. att fatta beslut i pensionsfrågor. Ute i landet skulle det finnas lokala pensionsnämnder, vanligtvis en per kommun. De lokala pensionsnämndernas huvudsakliga syssla var att utreda huruvida en sökande var berättigad till pension.

Efter 1946 års beslut om folkpension förvandlades de lokala pensionsnämnderna till beslutande organ (Proposition 1947:50). Detta var, enligt Möller, fråga om en genomgripande decentralisering (Möller 1947, Folkpensionären 1947:3). Möller gick här emot Socialvårdskommittén, som föreslagit oförändrade bestämmelser (SOU 1946:37). Pensionsnämndernas beslut kunde överklagas till Pensionsstyrelsen och dennas beslut (i begränsad omfattning) hos socialdepartementet. Denna nyhet sågs som mycket viktig för Gustav Möller. Härigenom skulle departementet (dvs. Möller själv) få möjlighet att ingående följa lagtillämpningen och i viss mån dirigera den, åtminstone för en tid framåt.

Det har ofta framförts att Gustav Möller i sina reformer ville undvika den traditionella byråkratin (se t.ex. Rothstein 1994). Att socialdepartementet skulle vara överinstans i pensionsärenden (liksom för övrigt i sjukförsäkringsärenden) och att de lokala pensionsnämnderna skulle få beslutskapacitet kan ses som en bekräftelse på detta.

Det har också funnits en uppfattning att Möllers reformer skulle administreras av folkligt etablerade organ som exempelvis kommunala pensionsnämnder och sjukkassor (Edebalk 2011). Givetvis var det så att de reformer som beslutades efter kriget (en sjukförsäkring med enhetssjukpenning beslutades också 1946) måste ha någon form av administration för att kunna komma i gång, men den intressanta frågan är hur socialförsäkringsorganisationen skulle se ut när reformerna fullbordats.

Ett svar finner vi i Socialboken år 1949 (Michanek 1949). Denna bok, som tillkom på Möllers initiativ och under hans överseende, skrevs av den unge tjänstemannen Ernst Michanek på socialdepartementet. Socialförsäkringar med enhetsersättning (som exempelvis folkpensionen och sjukförsäkringen) skulle enligt boken administreras av socialförsäkringsnämnder med en gemensam socialförsäkringsavgift som skulle upptas i samband med skatteuppbörden.

Ett konkret förslag om socialförsäkringsnämnder hade presenterats i Socialvårdskommitténs betänkande om arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948:39). Där behandlades också organisationsfrågan. I en reservation utvecklar Ernst Bexelius tanken på socialförsäkringsnämnder. Bexelius var sedan 1946 generaldirektör för Socialstyrelsen (som låg under socialdepartementet) och svärson till Else Kleen (Möllers hustru). Man vågar nog påstå att han inom socialpolitiken var "Möllers man". Det var Möller som gjorde honom till generaldirektör och enligt Tage Erlander var det ingen annan som ville ha honom men Möller gav sig inte (Erlander 2001, 1946-05-26). Bexelius föreslår i sin reservation att det borde finnas en socialförsäkringsnämnd i varje kommun gemensam för arbetslöshetsförsäkringen, folkpensionen, sjukförsäkringen och moderskapsförsäkringen. Att den syn Bexelius representerar är Möllers är mycket sannolikt.

Redan 1947 hade Möllers statssekreterare Per Nyström i ett föredrag avslöjat att det inom socialvårdskommittén framförts en ”intressant linje” av generaldirektören Bexelius (Nyström 1947). Med lokala socialförsäkringsnämnder skulle man i varje kommun få ett organ som sammanhåller all socialförsäkring. Här hänvisade Nyström till England, där man siktat in sig på att få fram enhetliga lokala organ. Motiven för detta var att för en hjälpbehövande är det enklare med ett enda organ och ”det medför ökad effektivitet”.

Socialförsäkringsnämnder och en för samtliga socialförsäkringar gemensam socialförsäkringsavgift (betalad i samband med källskatten) skulle alltså innebära slutet för de självständiga pensionsnämnderna liksom för sjukkassorna.

9. Ifrågasatta pensionärshem

Riksdagens beslut om folkpension och bostadsbidrag till pensionärer år 1946 innebar i princip att åldringarna befriades från fattigvården. Ungefär samtidigt började pensionärshemmen att ifrågasättas. I sitt betänkande om ålderdomshem (SOU 1946:52) behandlade Socialvårdskommittén också pensionärshemmen. Det lämpliga för krya åldringar vore, enligt kommittén, att bereda dem bostäder till subventionerad hyra i vanliga bostäder. Att samla folk i homogena grupper sågs som mindre lämpligt. Socialstyrelsen intog samma inställning. Lösningen på de äldres bostadsfråga borde, enligt Socialstyrelsen, inte vara pensionärshem eftersom de gamla rycks loss från sin naturliga miljö, nämligen vistelsen bland personer ur alla åldrar. Socialstyrelsen såg pensionärshemmen som ett provisorium (Sociala meddelanden 1946:3).

Även Riksorganisationen (RO) som tidigare prisat pensionärshemmen instämde efter kriget i kritiken mot särskilda "åldringskolonier" (Folkpensionären 1949: 1, 2 och 3). Pensionärer stimuleras inte av att ständigt vara omgivna av andra åldringar och statsbidraget borde också kunna ges till insprängda lägenheter i det vanliga fastighetsbeståndet, menade organisationen. Pensionärshemmen sågs tidigare som en etapp bort från Fattig-Sverige, men efter kriget blev förutsättningarna annorlunda.

Även inom hyresgäströrelsen och HSB kom pensionärshemmen att ifrågasättas. På en konferens anordnad av HSB 1949 deltog Gustav Möller (Folkpensionären 1949:3). På en fråga om det var riktigt att fortsätta bygga pensionärshem svarade Möller att pensionärshem hade sitt existensberättigande. De sades vara den absolut bästa lösningen för många orter och då särskilt på landsbygden. Men det som passar på en ort passar inte säkert på andra orter, tillade han. Möller förklarade vidare att kunde frågan om statsbidrag lösas praktiskt skulle han inte motsätta sig om man kunde komma fram till ett bättre system. RO-tidningen Folkpensionären kommenterade Möllers yttrande med att det säkert inte finns några oöverstigliga tekniska svårigheter att lösa frågan om statsbidrag till pensionärsbostäder i det allmänna bostadsbeståndet, "såvida inte viljan härtill saknas" (Folkpensionären 1949:3 sid 2). Frågan om pensionärshemmen bör prövas på nytt tillades det.

År 1950 var tiden mogen och riksdagen fattade beslut om stöd också till insprängda lägenheter för pensionärer (Proposition 1950:144)². Det rörde sig om försöksverksamhet och liksom tidigare utgick statsbidrag endast till bostäder förvaltade av kommun eller allmännyttigt bostadsföretag. Då fanns närmare 30 000 boende i pensionärshem.

Att pensionärshem skulle vara lämpliga för landsbygden, som Möller hävdade, är tveksamt åtminstone om den egentliga landsbygden avses (och inte tätorter). Redan 1944 hade en motion lagts i riksdagen med förslag att statsbidraget skulle kunna utgå till pensionärsbostäder i "hyreshus av egnahemstyp" på landsbygden (Motion AK 1944:19). Med anledning av motionen yttrade sig Landskommunernas förbund i frågan och menade att ett pensionärshem på landsbygden måste anläggas i en centralort, kanske långt från pensionärernas ursprungliga boende och sociala liv. När sedan vårdbehoven gör sig gällande måste åldringarna göra ännu en flyttning till ett ålderdomshem. Som alternativ till pensionärshem föreslog förbundet stöd till bostadsförbättring eller, som i motionen,

nybyggnadsstöd till insprängda bostäder i hyreshus av egnahemstyp (Landskommunernas tidskrift 1944:4).

10. 1947 års riktlinjer om ålderdomshem

Socialvårdskommittén arbetade bl.a. med en revision av fattigvårdslagstiftningen. Redan 1946 presenterades emellertid ett betänkande om ålderdomshem (SOU 1946:52).

Socialvårdskommittén hade tidigt publicerat en inventering av landets ålderdomshem (SOU 1940:22) och ett större betänkande avlämnades 1942 (SOU 1942:56). Här drogs vissa riktlinjer upp. Begreppet ”fattigvård” borde utmönstras till förmån för ”socialhjälp” och beträffande huvudmannaskapet borde kommunerna ha hand om ålderdomshemmen, landstingen om kronikervården och staten om sinnessjukvården. Det stora problemet med kommunerna som huvudmän för åldringsvården var dock alla småkommuner. Socialvårdskommittén menade att den dåvarande kommunala indelningen överlevt sig själv och att det mest rationella vore en ny kommunindelning. En sådan skulle emellertid innebära ett omfattande utredande, något som ansågs fördröja reformeringen av socialvården. I stället föreslogs därför inrättandet av s.k. socialvårdskommuner, vilka borde innefatta minst 3–4 000 invånare. Ett ålderdomshem borde inte ha färre än 25 platser och med detta som utgångspunkt angavs minimiantalet invånare i en socialvårdskommun. Två ledamöter i kommittén reserverade sig till förmån för en ny kommunindelning.

Reservanterna fick stöd av tunga remissinstanser. Frågan om kommunal indelning var mycket känslig, landsbygdskommunerna byggde ju på de mycket gamla socknarna. Det var inte bara det att socialvårdskommuner skulle bringa oreda i den kommunala indelningen, större kommuner behövdes också för andra uppgifter t.ex. skolan. Gustav Möller handlade snabbt. Enligt Per Nyström kom beslutet som en blixtnöje under ett möte och detta slag av snabba beslut var typiska för Möller (Forser 1996). En utredning tillsattes med direktiv att agera skyndsamt och ett betänkande presenterades 1945 (SOU 1945:38). Året därpå beslutade riksdagen om en ny kommunindelning (Proposition 1946:220). Reformen trädde i kraft 1952. Därmed reducerades antalet landsbygdskommuner från 2281 till 816.

Som ovan nämnts publicerade Socialvårdskommittén ett betänkande om ålderdomshem 1946 (SOU 1946:52). Anledningen till att ålderdomshemsfrågan särbehandlades sammanhängde med att en reform på detta område var betingad av utbyggnaden av andra vårdformer. En utbyggnad av vårdformerna för, som det då hette, sinnessjuka, sinnesslöa och kroniskt sjuka skulle ta avsevärd tid. Det var därför angeläget att statsmakterna snarast drog upp riktlinjer. Genom att den nya folkpensionen utgick enligt den s.k. minimistandardprincipen skulle i princip ingen pensionär bli understödstagare i den gamla fattigvårdsmeningen. Ålderdomshemmen borde därför, enligt kommittén, upphöra att vara fattigvårdsanstalter. Hemmen skulle vara öppna för alla vårdbehövande äldre oavsett privatekonomisk ställning och i stället för ”understödstagare” skulle hemmen bebos av ”helinackorderingsgäster”.

På de föreslagna ålderdomshemmen skulle merparten av rummen vara enkelrum. Det skulle också vara möjligt att ta med egna möbler. En annan viktig kvalitetsförutsättning gällde storleken på ålderdomshemmen. Antalet platser borde inte understiga 25. Därigenom skulle arbetsförhållandena kunna bli mer attraktiva och positiva för personalrekryteringen.

Enligt Socialvårdskommittén fanns ett latent behov av ålderdomshemsvård som skulle göra sig gällande så snart de moderna hemmen skapats. Ett stort utbyggnadsprogram aktualiserades inte minst med tanke på det växande antalet åldringar. För att stimulera utbyggnaden borde därför statsbidrag utgå till byggkostnaderna.

På basis av kommittérapporten avlämnade Gustav Möller en proposition till riksdagen år 1947 (Proposition 1947:243). De nya riktlinjerna antogs av en enhällig riksdag. Ett effektuerande av riktlinjerna skulle få bort fattigvårdskaraktären på hemmen. Kvaliteten skulle vara så hög att hemmen blev attraktiva för alla och kvantiteten så stor att alla vårdbehövande skulle få plats. En viktig roll spelar avgiften. Genom att betala en avgift kunde den gamle betraktas som en "gäst" i ungefär samma mening som på ett pensionat. De gamlas status skulle höjas samtidigt som avgifterna blev en finansieringskälla för kommunerna.

Under åren 1946 och 1947 diskuterades offentligen endast ålderdomshem inom den offentliga åldringsvården. Hemhjälp till åldringar diskuterades överhuvudtaget inte. Det krävs emellertid inte mycket fantasi för att förstå varför så var fallet. Ålderdomshemsideologin var starkt förankrad i det agrara Sverige. Landsbygdens avfolkning var snabb under mellankrigstiden och speciellt snabb från mitten av 1930-talet. Effekten blev ett "åldringsöverskott" och samtidigt ett "kvinnounderskott". Det var emellertid inte bara så att de flesta åldringarna bodde på landsbygden; många bostäder där var hopplöst omoderna och saknade vatten, avlopp och elektricitet. Detta hade Socialvårdskommittén påvisat (SOU 1945:23). Att med dessa förutsättningar rekrytera tillräckligt med vårdbiträden för att arbeta inom hemhjälp var säkerligen omöjligt. Det rörde sig om stora avstånd (och bilismen var outvecklad) och mycket praktiskt arbete i ofta undermåliga bostäder. Det skulle helt enkelt krävas horder av vårdbiträden. De ungdomskullar från 1930-talet som väntades ut på arbetsmarknaden var små; det var ju en följd av de låga födelsetal som makarna Myrdal oroat sig för. Med det goda arbetsmarknadsläge som rådde efter andra världskriget var konkurrensen om de nytilträdande på arbetsmarknaden hård och hemhjälpssverksamhet på landsbygden skulle här stå sig slätt. Arbetsmiljön skulle inte kunna konkurrera med den som erbjöds i affärer och kontor i tätorterna. Så hemhjälp diskuterades överhuvudtaget inte.

Med 1947 års ålderdomshem förhöll det sig annorlunda. De skulle vara lokalmässigt och utrustningsmässigt moderna och, jämfört med de gamla, förhållandevis stora. Följaktligen skulle de kunna ge en attraktiv arbetsmiljö och attraktiva arbetsscheman. Detta skulle underlätta rekryteringen. De nya ålderdomshemmen skulle alltså bli bättre både för de gamla och för vårdbiträdena och relativt få vårdbiträden skulle då kunna hjälpa relativt många åldringar.

Det är svårt att säga vad Möller egentligen tyckte om de föreslagna ålderdomshemmen. Det har sagts att Möller fick övertalas att lägga fram propositionen 1947 (Forser 1996, Gaunt 1995) och att det var efter starkt tryck från kommunerna. Frågan är emellertid varför Möller skulle ha tvekat att lägga fram propositionen. Gissningsvis kan det ha handlat om de ekonomiska konsekvenserna av ett beslut. Det gällde inte bara byggnation av moderna ålderdomshem utan också av de vårdinrättningar som skulle ta hand om de mentalt och kroniskt sjuka, som fanns på ålderdomshemmen.

Det rörde sig om stora investeringar. Efter beslutet om folkpension och andra sociala utgifter (t.ex. barnbidrag) fanns inte utrymme i statsbudgeten och en reformpaus hade proklamerats. Beslutet blev därför ett principbeslut. Möller yttrade senare på en konferens att ett genomförande av byggnadsprogrammet enligt Socialvårdskommitténs ”förmåliga principer” var uteslutet (Svenska socialvårdsförbundets tidskrift 1949:6 sid 201). Det Möller uppenbarligen syftade på var ”överhettningen” i samhällsekonomin och den införda reformpausen.

I en liten skrift inför valet 1948 kallar Möller de nya ålderdomshemmen för ”pensionat för de gamla” (Möller 1948 sid 15) och själva ordvalet andas något positivt, dvs att fattigvårdsandan skulle elimineras. Å andra sidan var han inte beredd att tillskjuta statliga pengar till den kostbara nyproduktion som skulle följa. Men, säger han senare i en intervju, det finns ”ingen som djupare än jag beklagar att vi ännu inte kunnat skapa de praktiska möjligheterna för genomförandet av 1947 års principbeslut” (Folket i Bild 1950:12 sid 9).

Samtidigt utbetalades emellertid statsbidrag till byggandet av pensionärshem. Kommunerna hade alltså incitament att satsa på pensionärshem i stället för ålderdomshem.

11. Möller, Ivar Lo-Johansson och hemhjälpen

Fattigvårdens målsmän och pensionärerna var väl medvetna om att fattigvårdens ålderdomshem ofta var eländiga. Riksdagens lösning hade 1947 blivit att rusta upp och modernisera ålderdomshemmen. Men bland pensionärerna (vars organisationer inte fått yttra sig över socialvårdskommitténs betänkande om ålderdomshem) fanns en principiell kritik av ålderdomshem som vårdform (Gaunt 1995). En och annan spridd kritisk röst hade hörts, men den offentliga debatten om ålderdomshemmen tog på allvar fart först efter författaren Ivar Lo-Johanssons reportageresa bland svenska ålderdomshem. Innan resan startade besökte Lo-Johansson Gustav Möller och fick ett introduktionsbrev. Brevet behövde dock aldrig användas.

Ivar Lo-Johansson dokumenterade sina erfarenheter i sju artiklar i tidskriften *Vi* under våren 1949 och i boken *Ålderdom* som utkom senare under året (Gaunt 1995, Wersäll 2006). Han höll fyra uppmärksamgade föredrag i radion under hösten samma år och deltog också i en radiodiskussion. Lo-Johanssons reportage var fyllda av en indignation och ett engagemang, som starkt påverkade den allmänna opinionen. Reportagen beskriver skrämmande interiörer i ålderdomshemmen. Det gällde klientelblandningen, det gällde tvångsintagningar som kunde förekomma (utan stöd av lagen) men framför allt gällde det "andan" på ålderdomshemmen. Här rörde det sig om förmyndarmentalitet, passivitet, tappad livslust och berövat människovärde.

För Lo-Johansson var det inte fråga om att reformera ålderdomshemmen. På ett ålderdomshem rycks den gamle ur sitt livssammanhang. Livet hade sin mening i den egna bostaden och där borde åldringar få hjälp och tillsyn.

Ivar Lo-Johanssons reportage ledde till en intensiv debatt mellan honom och företrädare för socialvårdsetablissemangen (bl.a. Socialstyrelsens generaldirektör Ernst Bexelius och statens fattigvårdsinspektör Ali Berggren). I slutet av år 1949 var kampen avgjord, med Lo-Johansson som opinionsmässig segrare. Detta blev enligt Gaunt (1995) en vattendelare för svensk äldreomsorg.

År 1949 började olika socialpolitiska aktörer att föra fram hemmaboende med hemhjälp som ett alternativ till den ensidiga satsningen på ålderdomshem. Detta skedde exempelvis på Svenska socialvårdsförbundets kongress (Svenska socialvårdsförbundets tidskrift 1949:6 sid 197ff). Per Eckerberg, som något år senare skulle efterträda Per Nyström som Möllers statssekreterare, förde fram idén om hemmaboende med hemhjälp i en Tidenartikel (Eckerberg 1949). Hemhjälp skulle, enligt Eckerberg, göra det möjligt för många gamla att stanna kvar i sina hem i stället för att tas in på ålderdomshem. Detta skulle gå för sig om några timmars hjälp och tillsyn kunde lämnas av en hemvårdarinna. Året före hade Eckerberg publicerat artikeln "Fortsatt socialpolitik" och i den nämns inte ett ord om hemhjälp till gamla (Eckerberg 1948).

Även om tanken på hemhjälp för åldringar vunnit gehör under 1949 så tänkte man sig knappast någon starkare satsning på hemhjälp. Det fanns sedan början av 1940-talet en form av kommunal hemvård för barnfamiljer avsedd för hem där husmodern p.g.a.

sjukdom, barnsbörd och liknande inte kunde sköta hemmet. Dessa hemvårdarinnor var välutbildade, de sågs av Socialstyrelsen som en "elitkår" (Proposition 1947:135 sid 19), och år 1949 beräknades deras antal uppgå till 2 800. 1948 års riksdag hade, efter en proposition av Möller, gjort det möjligt att ta hemvården i anspråk även för åldringar (utan att det fick inkräkta på barnfamiljernas behov) men endast vid tillfälliga vårdbehov (Proposition 1948:35). Att det knappast skulle vara möjligt att kraftigt expandera denna hjälpform och att rekrytera personal, var Eckerberg och andra klart medvetna om.

Dåvarande statssekreteraren Per Nyström hade besökt Storbritannien tillsammans med Möller hösten 1949. De hade då bl.a. studerat hemhjälp för gamla i London och i Nyströms arkiv finns anteckningar från resan (Per Nyströms arkiv A1:1). De som utbildades till hemhjälpare var änkor och gifta kvinnor som normalt var deltidsarbetande och som fick en tvåveckors utbildning. Nyström noterade också att det i London fanns tillräckligt med kvinnor som ville utföra hemhjälpssarbete. När Nyström vid hemkomsten sökte intressera socialvårdstjänstemän i Stockholm för hemhjälp för gamla möttes han emellertid av kalla handen (Forser 1996).

Vad tyckte då Gustav Möller om Lo-Johanssons insatser? Möller deltog överhuvudtaget inte i den debatten. Han blev under 1949 ombedd både att kommentera artiklarna i tidskriften *Vi* och radioprogrammen, men han undvek att ställa upp (Gaunt 1995). Han medverkade dock i en större upplagd artikel i tidskriften *Folket i Bild* (1950:12). I artikeln gavs ordet till sympatisörer och opponenter till Ivar Lo-Johansson. Gustav Möller ville inte kritisera Lo-Johansson utan denne sades ha gjort en god gärning "även om lite sent". Det Möller syftar på är att missförhållandena inom ålderdomshemsvården redan var välkända och det var just dessa missförhållanden som 1947 års principbeslut skulle åtgärda. Men det ekonomiska läget hade hindrat byggandet av nya ålderdomshem och inte minst de vårdinrättningar som skulle ta hand om de ca 5000 "sinnesslöa, sinnesabnorma eller sjuka", som vistas på ålderdomshem. En radikal omvandling av ålderdomshemmen var alltså redan beslutad och den skulle genomföras i den takt som möjligheterna till nybyggnad medgav. Det Möller särskilt vände sig mot var anstaltskaraktären på ålderdomshemmen exempelvis olika förödmjukande ordningsföreskrifter. Denna karaktär var, enligt Möller, svår att helt utrota, men om en inspektör får se ett anslag om sådana föreskrifter så "har han order att riva ner dem".

Missförhållandena inom åldringsvården uppmärksammades också under en frågestund i riksdagen 1950. På grund av sjukdom kunde Möller inte medverka utan regeringen representerades av det konsultativa statsrådet Sven Andersson. Enligt Andersson fanns "gamla försummelser framför allt när det gäller ålderdomshemmen, försummelser som äro mycket svåra att gottgöra" (Protokoll AK 1950:14 sid 18). Inför statsministern uttryckte Andersson direkt kritik mot Möller för hans försummelser inom anstaltsvården (Erlander 2001b, 1950-04-27)

Situationen och synen på hemhjälp för åldringar förändrades radikalt år 1950. Röda Korset i Uppsala tog i mars månad ett initiativ att erbjuda hemhjälp till åldringar. Verksamheten, som finansierades av medel från Röda Korset och donationer, byggde på frivilliginsatser och att hemmafruar, som normalt inte stod till arbetsmarknadens förfogande, rekryterades. Det blev snabbt en stor efterfrågan från åldringar och att

rekrytera deltids- och timanställd personal vållade inga problem. Verksamheten följdes med stort intresse av andra kommuner och frivilligorganisationer och studiebesöken i Uppsala blev frekventa. Succén var ett faktum och, för att ta ett exempel, år 1954 fanns hemhjälp för äldre i 43 procent av rikets kommuner. Och expansionen fortsatte. Det som gjorde utvecklingen möjlig var ”upptäckten” att det fanns en uppsjö av hemmafruar som var intresserade av att arbeta med äldre, ofta under en del av dagen. Det var dessutom billigt; under hemhjälps uppbyggnadsskede betalades inte vanliga marknadsmässiga löner till dessa s.k. hemsamariter. Det var deras män som huvudsakligen förväntades svara för familjens försörjning

I samband med Möllers avgång som socialminister hösten 1951 blev han intervjuad i Dagens Nyheter (1951-10-11). Förstasidesrubriken lyder ”Gustav Möller: låt gamla slippa vård på anstalt”. Endast i nödfall skall gamla behöva komma till ålderdomshemmet. I stället bör hemvården byggas ut och Möller uppmärksammar här de positiva erfarenheterna från hemhjälpen i Uppsala. Några överdrivna utbildningskrav bör man inte ha på hemvårdarinnorna utan rekryteringen bör ske bland erfarna husmödrar. Varken Gustav Möller eller någon annan kunde i slutet av 1940-talet förutse den stora rekryteringspotential som fanns bland hemmafruar och som banade väg för ett snabbt accepterande av hemmaboende med hemhjälp för äldre.

Tidningen Pensionären, organ för Sveriges pensionärs riksförbund (RF), kommenterade en avskedsintervju med Möller i radion. Möller hade yttrat att man bara i nödfall måste ordna så att folk söker sig till ålderdomshem. Så många gamla som möjligt bör stanna i sina hem tillade han. Tidningen ville inte ödsla många ord på ”herr Möller” särskilt ”som han sedan många år är den huvudansvarige för läget inom anstaltsvården i vårt land” (Pensionären 1951:4-5 sid 9). Att en företrädare för RF hade varit inspiratör och initiativtagare till Lo-Johanssons reportageresa bland svenska ålderdomshem kan fullständiga denna bild (Gaunt 1995).

12. Socialpolitikern Möller och åldringarna

Att Gustav Möller var en kraftfull och initiativrik socialpolitiker råder det ingen tvekan om. Ej heller råder någon tvekan om att han hyste ett starkt engagemang för åldringarna. En kärnpunkt i hans ideologi var att befria medborgarna från nöd, och att stöd skulle utgå som en medborgerlig rättighet och inte som nådegåvor. För åldringarna handlade det primärt om hyggliga pensioner så att ingen åldring skulle tvingas söka fattigunderstöd. I 1926 och 1928 års pamfletter angav han färdriktningen (Möller 1926 och Möller 1928). De ekonomiska och politiska förutsättningarna var inte gynnsamma för Möllers målsättning under mellankrigstiden; först efter kriget kunde en allmän folkpension införas, en pension som svarade mot Möllers intentioner.

Möller saknade inte inspiratörer och förebilder. Danskarna Bramsnæs och Steincke var hans läromästare och den danska socialpolitiken använde Möller som ”draghjälp” under mellankrigstiden. Han gjorde för övrigt också en välplanerad studieresa till Danmark 1929 (Möllerarkivet Volym 38).

Under och efter kriget kom inspirationen från Beveridge och Storbritannien. I riksdagsdebatter och i skrifter gjorde Möller ständiga hänvisningar till det brittiska reformarbetet. Möller besökte dessutom Storbritannien två gånger efter kriget. År 1949 gjorde han ett studiebesök tillsammans med statssekreterare Per Nyström med den brittiske kollegan Aneurin Bevan som värd (Möllerarkivet Volym 1C, Forser 1996).

Motstånd mot Möllers förslag om förbättrade pensioner kom under mellankrigstiden främst från högerpartiet, som motsatte sig kostnadskrävande reformer. Inför beslutet om dyrortgraderade pensioner märks främst bondeförbundet som motståndare men motståndet upphörde efter valet 1936. Beslutet om statsbidrag till pensionärshem 1939 kännetecknades däremot av politisk enighet.

Efter kriget hade Möller sina främsta motståndare inom regeringen; detta gäller såväl folkpensionens utformning 1946 som dyrtidskompensationen 1948. Möllers konflikter med finansministern, först Ernst Wigforss sedan Per Edvin Sköld, är väl dokumenterade. Dessa båda tillhörde dessutom Möllers främsta motståndare då det gällde att utse efterträdare till Per Albin Hansson hösten 1946 (Andersson 1980, Möller 1996). Wigforss exempelvis talar i sina memoarer om ”Möllers något överlägsna syn på finansiella betänkligheter” (Wigforss 1954 sid 329). I pensionsfrågan liksom dyrtidstillägget delade de borgerliga partierna Möllers uppfattning efter kriget (bortsett från att folkpartiet redan 1946 föreslog indexreglering av pensionen, något som Möller då motsatte sig).

Finansministern hade ofta statsministern som stöd och därmed fick Möller regeringen emot sig. Konflikterna inom regeringen efter kriget gällde inte enbart pensionsfrågorna. Kring år 1950 var sjukförsäkringen den stora konfliktfrågan, men också andra socialpolitiska insatser av mindre betydelse skapade konflikter. Konflikterna kulminerade våren 1951 och bidrog till att Möller lämnade regeringen hösten 1951 i samband med att Tage Erlander bildade en koalitionsregering med Bondeförbundet.

Gustav Möller fick många brev från tacksamma åldringar. Men han blev också utsatt för kritik inte minst då från Sveriges pensionärers riksförbund (RF). För denna

organisation sågs Möller inte som en stark förkämpe för pensionärerna. Sett i efterhand berodde detta sannolikt bl.a. på att de konflikter som Möller hade inom regeringen inte syntes utåt vid den tiden. Låt mig exemplifiera: regeringen var till att börja med negativ till enhetspensionen (och detta kunde då tolkas som att även Möller var mot denna konstruktion som både RF och RO förordade) och Möller var negativ till automatisk indexreglering av pensionerna eftersom han trodde på deflation medan RF var positiv till indexreglering. Än värre var det givetvis då Möller i kompromissens namn tvangs lägga fram en proposition med behovsprövade dyrtidstillägg 1948. Det var ju då inte känt att Möller samtidigt skrev en motion som lades fram av bulvaner.

Möllers syn på och agerande för hyggliga pensioner är mycket tydlig. Detsamma gäller pensionärshemmen och det är här omöjligt att finna någon form av kritik från Möller på detta kategoriboende efter kriget. Socialvårdskommittén, Ivar Lo-Johansson och pensionärsorganisationerna är några exempel på viktiga aktörer då det gällde kritiken mot pensionärshem vid slutet av 1940-talet, dvs. efter 1946 års pensionsbeslut. En rimlig tolkning kan vara att Möller då, liksom tidigare, såg pensionärshemmen i viss utsträckning som alternativ till ålderdomshemmen. Redan 1939 talades om möjligheten till kollektiva anordningar på pensionärshem och sådana växte i viss utsträckning fram i takt med att de boende blev äldre och skröpligare.

Det finns knappast anledning misstänka att Gustav Möller var negativt inställd till ålderdomshem, dvs. de ålderdomshem som åsyftades i 1947 års principbeslut. När Möller startade sin karriär som socialpolitiker bodde majoriteten av Sveriges folk på landsbygden och antalet kommuner uppgick till ca 2 400. Urbaniseringsutvecklingen var snabb och efter 1930 kom tätortsbefolkningen att dominera. Landsbygdskommunerna förlorade främst yngre invånare (och därmed skattebetalare) och fick följaktligen relativt många äldre. Det var på landsbygden, som de små, och i många fall odifferentierade, ålderdomshemmen fanns och också i många fall undermåliga bostäder för hemmaboende äldre. I slutet av 1940-talet fanns ca 70 procent av de boende på ålderdomshem på landsbygden. Det var i mångt och mycket dessa ålderdomshem man hade i åtanke vid kommunreformen och i 1947 års principbeslut. Här sågs vid slutet av 1940-talet knappast några förutsättningar för hemmaboende med hemhjälp för de gamla. Den rimliga tolkningen är att Gustav Möller såg positivt på en upprustning av ålderdomshemsvården främst på landsbygden. Möller var ytterst medveten om problemen i de dåvarande små ålderdomshemmen, inte minst vad gällde "anstaltsprägel". I slutet av sin socialministertid, i juni 1951, presenterade Möller en promemoria med förslag till ett socialpolitiskt program som skulle genomföras under de närmsta åren (Erlander 2001b). Som en punkt nämns här statsbidrag till byggandet av ålderdomshem.

Ivar Lo-Johanssons slogan var "hemvård i stället för vårdhem". Både ålderdomshem eller pensionärshem borde på sikt avvecklas som alternativ inom äldrepolitiken. Det var emellertid i städer och tätorter som denna utveckling tog fart i början av 1950-talet. Det finns inget som tyder på att Möller motsatte sig den utvecklingen även om han, i likhet med andra bedömare i slutet av 1940-talet, inte var medveten om alla hemmafruar som önskade arbeta inom hemhjälp. Då hemmaboendeideologin slagit genom i början av 1950-talet och då Gunnar Sträng efterträtt Möller som socialminister, beslutade riksdagen

om förbättringslån för att rusta upp åldringars bostäder dvs. att installera rinnande vatten, elektricitet osv. (Proposition 1952:128). Det kan synas förunderligt att Möller inte föreslog något liknande. Möjligtvis var det så att Möller såg pensionärshemmen som det mest realistiska alternativet till undermåliga bostäder för åldringar.

I Socialvårdskommitténs betänkande om ålderdomshem (SOU 1946:52) konstateras att det är lika betydelsefullt att medborgarna garanteras tillfälle till vård när sådan behövs som ekonomisk hjälp i form av exempelvis pensioner. Platsbristen är besvärande på vårdinstitutioner och en socialpolitik som inskränker sig till pensioner men inte skapar möjlighet till vård för dem som så behöver motsvarar inte humanitära krav. En kritik av sådan innebörd kan med rätta riktas mot den svenska socialvården menade Socialvårdskommittén. Och, som den oppositionella pensionsrörelsens tidning konstaterade: det var Möller som var den högst ansvarige (Pensionären 1951:4-5).

Möllers huvudintresse var att genom hyggliga pensioner befria åldringarna från fattigvården och att med subventionerade bostäder ge fattiga åldringar en bättre boendestandard och dessutom möjlighet till viss service i boendet. Men då det gällde åldringar med stora vårdbehov gjorde Möller ingen bestående insats bortsett från det allmänt hållna principbeslutet 1947.

Gustav Möller var under många år en drivande kraft för att förbättra åldringarnas situation. Efter 1948, dvs. efter hans bittra kamp mot regeringen om dyrtidstilläggen och efter reformstoppet, avtar aktiviteten. Både under 1949 och 1950 var han periodvis sjuk och funderade på att lämna regeringen. Han var då en bitter man (Erlander 2001b, 1949-01-11, 1950-04-21). Hans sista seger för åldringarna var indexregleringen av folkpensionen 1950, en fråga som då inte var särdeles kontroversiell.

13. Pensionären Möller, generaldirektör Bexelius och ATP-striden

Möller hade lämnat regeringen hösten 1951. År 1954, han var då 70 år gammal, tvingades han också lämna riksdagen. Första kammaren, som Möller tillhört sedan 1919, valdes indirekt via landstingen och den socialdemokratiska landstingsgruppen i Stockholms län hade bestämt att den som under den kommande valperioden uppnår 70 års ålder inte kunde väljas. Trots försök från ledande socialdemokrater lyckades det inte att få in Möller på valbar plats (Jönsson & Lindblom 1987). Nu blev Möller pensionär i realiteten. Han satt dock med i partistyrelsen till 1956.

Helt lämnade han dock inte den politiska arenan. Han deltog exempelvis i ATP-debatten, den kanske hårdaste konflikten inom efterkrigstidens socialpolitik.

Tjänstepensionsfrågan hade börjat utredas på 1940-talet. Efter två utredningar, som inte ledde någonstans, tillsattes en pensionsberedning som lämnade sitt betänkande i februari 1957 (SOU 1957:7). Betänkandet hade karaktär av principbetänkande och innehöll både en höjning av folkpensionen och en påbyggnad. För påbyggnaden fanns tre alternativ. Svårigheten att komma vidare eller att finna en godtagbar kompromiss ledde till ett beslut om folkomröstning.

I oktober 1957 hölls folkomröstningen i pensionsfrågan. Det fanns, som nämnts, tre alternativ som kommit fram under utredandet. Dessa formulerades nu som ”linjer”. Låt oss rekapitulera de tre linjerna (Molin 1965):

1. Socialdemokraterna och LO förordade en obligatorisk tilläggspension från 67 års ålder. Pensionen skulle svara mot ca 65 procent av medelinkomsten under de 15 bästa åren på arbetsmarknaden. Pensionerna skulle vara värdebeständiga och avgifterna betalas av arbetsgivarna. Det är detta alternativ som svarar mot ATP. Linje 1 fick vid folkomröstningen 45,8 procent av rösterna.
2. Bondeförbundet förordade en frivillig statlig tilläggspension med staten som garant för värdebeständigheten. Linje 2 fick vid folkomröstningen 15 procent av rösterna.
3. Högern, Folkpartiet och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) förordade att tilläggspensionen skulle vara frivillig och regleras i avtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Pensionernas värdebeständighet skulle garanteras genom lagstiftning. Linje 3 fick vid folkomröstningen 35,3 procent av rösterna.

De tre linjerna organiserade rikskommittéer inför folkomröstningen. Ordföranden för linje 3 blev Ernst Bexelius. Bexelius var, som tidigare nämnts, generaldirektör för Socialstyrelsen och svärson till Gustav Möllers maka Else Kleen. Bexelius och hans hustru umgicks privat med Gustav Möller och Else Kleen (Jönsson & Lindblom 1987, Lundgren 2010).

Bexelius stödde Möller under 1940-talet bland annat som ledamot i Socialvårdskommittén. Bexelius hade exempelvis reserverat sig i Socialvårdskommittén till förmån för en ny kommunindelning (SOU 1942:56), det förslag som kom att accepteras

av Möller. Han var ensam inom kommittén att tala för en enhetssjukpenning, alltså grundtrygghet (Åmark 2005) och han blev ordförande i den kommitté, som utredde frågan om indexerade pensioner, som ledde till riksdagens beslut 1950.

I Möllers socialförsäkringssyn ingick enhetsersättningar (ett grundskydd med ersättningar oberoende av inkomstbortfallet). Bexelius var konsekvent i synen på enhetsersättningar. I Socialstyrelsens remissyttrande över pensionsberedningens betänkande 1957 avstyrktes förslaget om obligatorisk tjänstepension för löntagare (SOU 1957:16). Om pensionerna skall förbättras så skall *alla* medborgare omfattas och inte endast löntagarna. Det är därför rätt och rimligt att höja folkpensionen men, skriver Socialstyrelsen, det kan inte vara en lagstiftningsfråga att bestämma hur mycket medborgarna skall använda av sina löneinkomster för att få en högre pension. Det är en förhandlingsfråga för parterna på arbetsmarknaden och staten borde begränsa sig till att garantera ett grundläggande skydd samt verka för att det inte finns några hinder för olika pensionssystem vid sidan av folkpensionen. Socialstyrelsens syn är identisk med den som Bexelius företrädde (se t ex Industria 1957:7-8).

För SAF, Högerpartiet och Folkpartiet sågs det givetvis som en stor framgång att få en till synes opolitisk men ledande statstjänsteman som ordförande. Linje 1 och 3 sågs som huvudmotståndarna och med tanke på att LO-ordföranden Arne Geijer var ordförande för linje 1 sågs det som en opinionsmässig fördel med Bexelius som ordförande för linje 3 jämfört med om exempelvis SAF-direktören Bertil Kugelberg utsetts. Nancy Eriksson, ledamot i kommittén för linje 1, menade emellertid att framgången för linje 1 bl.a. berodde på Bexelius. Man var, skriver hon, ”i allmänhet upprörd över att Socialstyrelsens chef kunde gå emot arbetarpensioner” (Eriksson 1985 sid 140).

Bexelius och hans insatser förlöjligades i den socialdemokratiska pressen (se exempel i Arbetsgivaren 1957:12). Efter en debatt inför folkomröstningen anförtrorde Erlander sin dagbok att Bexelius drog smälek över den svenska byråkratin (Erlander 2007, 1957-09-26). Att chefen för socialstyrelsen dessutom offentligen argumenterade mot sin socialminister, då Torsten Nilsson som förordade linje 1, sågs som anmärkningsvärt (Lindström 1969). Både Bexelius och Nilsson deltog nämligen i slutdebatten i radio och TV inför folkomröstningen.

Inom Linje 1 hade det diskuterats att neutralisera Bexelius genom att utse Möller till kommittéordförande. Tage Erlander skrev i sin dagbok att Möller inte tycktes obenägen att ta på sig ledarskapet för linje 1, ”men LO tycks inte förstå vilket goodwillvärde det har” (Erlander 2007, 1957-05-23). Nu blev i stället LO-ordföranden Arne Geijer kommittéordförande. Möller ställde ändå upp i kampanjen och det sågs som viktigt för att attrahera pensionärer och äldre arbetare.

Hur kunde då Möller förorda linje 1? Enligt Nancy Eriksson var Möllers dröm egentligen en grundpension som skulle räcka och vara lika för alla (Eriksson 1985). Även om Möller inte helt gillade ATP-principen accepterade han partiets förslag och tog del i kampen. För Möllers del kan följande konstateras:

1. Då han efter krigsslutet förordade sin sjukförsäkring och folkpensionen gjorde han klart att minimistandardprincipen är principiellt riktigast inom den

offentliga socialpolitiken (se t ex Proposition 1946:312). Det är alltså denna socialpolitiska grundsyn som vi finner hos Bexelius.

2. I sjukförsäkringsdebatten 1953, då en sjukförsäkring baserad på inkomstbortfallskompensation beslutades, tog Möller avstånd från inkomstbortfallsprincipen (alltså den princip som ATP byggde på) bl.a. med motiveringen att det skulle medföra en ”mycket betydande utbyggnad av byråkratin” (Protokoll FK 1953:23 sid 152).
3. Då tjänstepensionen aktualiserades i slutet av 1940-talet menade Möller att denna inte var en social fråga och därmed inte tillhörde socialdepartementets intresseområde (Forser 1996). Det var upp till parterna på arbetsmarknaden att bestämma om tjänstepensioner, dvs. det som närmast kom att svara mot linje 3 i folkomröstningen 1957.

Det var givetvis ett potentiellt problem med den obligatoriska tjänstepensioneringen att de existerande pensionärerna ställdes utanför. Riksorganisationen (RO) var därför tveksamt till att börja med (Norberg 1966). I valet mellan att tillmötesgå medlemmarnas primära intressen och arbetarrörelsens solidaritetskrav valdes det senare. Men, och detta skall observeras, då hade alla parter enats om att folkpensionen samtidigt skulle förbättras. Uppenbarligen var samtliga linjeföreträdare angelägna om pensionärsrösterna.

Möller höll exempelvis ett föredrag på Riksorganisationens kongress inför folkomröstningen 1957 (se Folkpensionären 1957:3). Enligt Möller fanns ingen viktig fråga som var sämre ägnad för folkomröstning än tjänstepensionsfrågan. Men nu är en folkomröstning beslutad och då är det viktigt att delta. Möller erkände att han var kritisk mot pensionsberedningen men framför allt poängterade han att linjerna 2 och 3 var betydelselösa. Ett genomförande av dessa skulle, menade Möller, helt enkelt innebära status quo. Rätten att teckna frivilliga försäkringar fanns redan och inget hindrade parterna på arbetsmarknaden att teckna pensionsavtal. Enligt alternativ 1 får alla en lagfäst pension utan kiv och split vid förhandlingsbordet och ett genomförande av detta förslag skulle Möller ”personligen hälsa med tillfredsställelse”. För Riksorganisationen tillmättes Möllers ord en enorm betydelse (Norberg 1966) och Möllers inställning betraktades som en riktpunkt för folkpensionärernas val i folkomröstningen. Det kan observeras att Möller i sitt tal var lite ovarsam med sanningen. Linje 2 innebar inte bara en frivillig tilläggspension utan dennas reala värde skulle dessutom garanteras av staten (via statsbudgeten) och enligt linje 3 skulle lagstiftning (men inte statsbudgeten) garantera tjänstepensionens värdebeständighet.

Ett par dagar före folkomröstningen höll Gustav Möller ett radiotal, som in extenso publicerades i socialdemokratisk press (Morgon-Tidningen 1957-10-10). Talet var i mångt och mycket riktat till pensionärerna. Linje 1 sades vara det förslag som löser pensionsfrågan för löntagarna. Det bryter ner gamla klassbarriärer, avskaffar ett privilegium och skapar likställdhet på ännu ett område i samhället (Möller syftade uppenbarligen på att stora tjänstemannakollektiv redan hade tjänstepensioner). Det är sant, sade han, att dagens folkpensionärer inte skulle få någon tilläggspension. Pionjärerna

för social rättvisa fick inte uppleva förmånerna i dagens samhälle och ”nu gäller återigen en stor och genomgripande samhällsreform, vars verkningar vi kanske inte ens får se, gamla som vi är. Men då har vi alla skäl att upprepa vår gamla tillförsikt, att gäller det inte oss, så gäller det våra barn” (Morgon-Tidningen 1957-10-10 sid 2).

Den socialdemokratin närliggande RO tog alltså ställning för linje 1. Den andra pensionärsorganisationen (RF) orienterade sig på 1950-talet åt borgerligt håll och organisationen gick starkt emot förslaget om allmän pensionsförsäkring (Elmér 1960). RF var mest intresserad av att höja folkpensionen. Ernst Bexelius var i en artikel i organisationens tidskrift *Pensionären* tydlig på den här punkten (*Pensionären* 1957:5). De obligatoriska avgifterna enligt linje 1 skulle kunna försvåra framtida höjningar av folkpensionen och säkerligen skulle de unga få ett mindre intresse att höja folkpensionen om de utlovas höga statliga tilläggs pensioner, menade han.

Det är ett intressant konstaterande att i den hårdaste socialpolitiska striden under efterkrigstiden kom Ernst Bexelius och Gustav Möller att representera varsin huvudmotståndare. Familjeumgänget tycks dock inte ha påverkats och de båda hade uppenbarligen tillräckligt med ömsesidig respekt och klokhet för att skilja på person och sak³.

Ernst Bexelius verkar helt konsekvent ha agerat i Möllermodellens anda. Om Möller verkligen lämnat sin tidigare syn på socialpolitikens utformning är oklart. Han tycks dessutom inte ha varit särskilt förtjust i ATP (Eriksson 1985). Man finner knappast några argument från hans sida *för* ATP, dvs. som socialpolitisk princip eller för själva konstruktionen.

Man kan säkerligen finna en rad motiv för Möllers ställningstagande i folkomröstningen. Ett kan vara betydelsen av partilojalitet. En annan förklaring kan vara att Möller efter det att hans sjukpenningförsäkring med grundtrygghet förkastats 1953 kommit att acceptera de nya förutsättningarna för socialförsäkringen där kompensation för inkomstbortfall blivit en fundamental del. En tredje förklaring finner vi i hans radiotal, där han talade om rättvisa och jämställdhet för arbetarna (gentemot tjänstemännen).

Ännu ett möjligt motiv sammanhänger med att linje 1 skulle leda till en stark fondbildning och en statlig makt över det fonderade pensionskapitalet. Detta var något som företrädarna för linje 3 fruktade (Nilsson 1986). Man talade visserligen tyst om detta inför folkomröstningen men tveklöst var ATP-striden också en kamp mellan kapital och arbete. Sannolikt var detta tilltalande för den gamle socialisten Gustav Möller och det ger i så fall en djupare innebörd i talet om jämställdhet och rättvisa.

14. Möllerkommittén

Åren närmast efter 1950 vann den s.k. hemmaboendeideologin insteg. Den nye socialministern Gunnar Sträng tillsatte en åldringsvårdsutredning med huvuduppgift att föreslå riktlinjer för avvägningen mellan olika vårdformer. Då kommittén publicerade sitt betänkande 1956 (SOU 1956:1) hade "Fattighus-Sverige" förpassats till historien. Tjänstepensionsfrågan hade kommit upp på den politiska dagordningen, men också andra frågor av betydelse för folkpensionärerna som hälsa, aktivitet och sysselsättning (Jönson 2001). Åldringsvårdsutredningen framhöll bl.a. att det är betydelsefullt att äldre ges möjlighet att fortsätta arbeta så länge vilja och förmåga finns. Pensionärers sysselsättning hade i och för sig diskuterats redan i slutet av 1940-talet. Det rådde under efterkrigstiden i princip full sysselsättning på arbetsmarknaden och även pensionärers möjligheter till fortsatt lönearbete kom därmed att aktualiseras.

Den pensionerade majoren Helge Malmberg tog initiativ till en konferens i november 1956, en konferens som inriktades på pensionärers förvärvsarbete. En femmannakommitté tillsattes med Gustav Möller som ordförande. Kommittén kom att benämnas Möllerkommittén (Möllerarkivet Volym 07, 23 och 24).

Kommittén svarade för en bred arbetsinsats. Den hade erhållit medel från arbetsmarknadens parter och under femmannakommittén fanns en rådgivande grupp vetenskapsmän, två arbetslag och två enmansutredare. En stor vetenskaplig studie över äldres arbetskapacitet och arbetsvilja planerades men trots ihärdiga försök fick man inte tillräckliga forskningsmedel till denna studie. Man anordnade konferenser, gjorde smärre utredningar, producerade broschyrer och inte minst uppvaktades finans- och socialministrarna. Till finansministern ställdes kravet att minska pensionärers skatter (i form höjt förvärvsavdrag) vid förvärvsarbete och till socialministern lättnader i inkomstprövade förmåner till pensionärer (bostadsbidrag och hustrutillägg) (Möllerarkivet Volym 23). Sådana förmåner sänktes nämligen vid ytterligare inkomster och förstärkte följaktligen marginalskatteeffekten. Det var pensionärer med låga inkomster som särskilt drabbades av höga marginaleffekter. För dessa pensionärer blev det inte särskilt lönsamt med ett kompletterande lönearbete.

Möllerkommitténs arbete blev uppmärksammat och bland annat skedde hänvisningar till Möller i partiledardebatten i radio inför valet 1962. Folkpartiledaren Bertil Ohlin sympatiserade med kommitténs inställning till beskattningen av pensionärer med låga inkomster och, poängterade han, Gustav Möllers "intresse för folkpensionärernas väl kan väl inte betvivlas". Socialminister Torsten Nilsson replikerade att Möllers förslag tillhörde de ting som skulle tas upp (Möllerkommittén Volym 24).

Något konkret politiskt beslut togs dock inte så länge Möllerkommittén existerade. Kommittén upplöste sig i mars 1963 med en skrivelse till statsministern om behovet av ett statligt organ för åldringsforskning. Gustav Möller var då 79 år gammal.

15 Avslutning

Möller upplevde under sin levnad (1884-1970) utvecklingen från Fattigsverige till välfärdsstaten. Hans egna insatser som socialpolitiker var betydelsefulla för denna utveckling och de reformer, som bär hans signatur, är många.

Det har ofta omvittnats, inte minst av Möller själv, att hans upplevelser från en fattig uppväxt kom att prägla hans syn på socialpolitiken. Hans mål var att undanröja nöd och att åtgärder och stöd skulle genomföras under värdiga former och utgå som en social rättighet. För åldringarna innebar målet att de skulle befrias från fattigvården. Denna målsättning, som han formulerade redan kring mitten av 1920-talet, förverkligades först 1948 då folkpensionsreformen trädde i kraft. Möller fick på 1930-talet kämpa mot en borgerlig riksdagsmajoritet och efter andra världskriget främst mot sina regeringskolleger.

De mindre bemedlade pensionärernas boendesituation sökte han lösa med pensionärshem. Dessa såg han också som ett komplement till pensionen. Pensionärshemmen var alltså ett medel att undanröja nöd och deras ställning kom att ifrågasättas efter beslutet om folkpension även om Möller under sin återstående tid i regeringen tycks ha varit positiv, möjligtvis för att de samtidigt kunde vara ett attraktivt alternativ till ålderdomshemmen.

Att Möller var negativ till fattigvårdens ålderdomshem kan det inte råda någon tvekan om. Hans prioriteringar för åldringarna var först en hygglig pension, därefter en rimlig boendestandard. Att upprusta och modernisera ålderdomshem och andra vårdinrättningar kom härnäst. Bortsett från 1947 års principbeslut gjordes knappast något här under Möllers aktiva tid. Att utrota själva fattigdomen hade högst prioritet.

Möller var emellertid inne på tanken med hemvård 1948 och den hemvård som fanns för barnfamiljer kunde härefter också i mindre utsträckning gå till behövande åldringar. Att i större skala rekrytera personal till hemhjälp sågs som en möjlighet först sedan Röda Korset i Uppsala visat vägen. Då var emellertid Möller på väg att lämna regeringen.

Möller kunde under sin tid som aktiv socialpolitiker påverka utvecklingen bort från Fattigsverige. Full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt skapade förutsättningar för tillkomsten av en välfärdsstat. Även sedan Möller lämnat regeringen tog han del i arbetet att förbättra situationen för åldringarna. Sannolikt hade hans insatser i ATP-debatten viss betydelse för hur pensionärer röstade i folkomröstningen 1957.

Under sju års tid engagerade sig pensionären Gustav Möller för att underlätta för pensionärer att delta i arbetslivet. Här nåddes inga framgångar och än en gång hade han att kämpa mot en socialdemokratisk regering.

Referenser

- Andersson, Gustaf (1955), *Från bondetåget till samlingsregeringen. Politiska minnen*. Stockholm: Tidens förlag
- Andersson, Sven (1980), *På Per Albins tid*. Stockholm: Tidens förlag
- Arbetsgivaren* 1957
- Beveridge, William (1942), *Social Insurances and Allied Services*. London: HMSO
- Dagens Nyheter* 1951
- Eckerberg, Per (1948), "Fortsatt socialpolitik". Tiden 1948:5
- Eckerberg, Per (1949), "Vårdbehov och vårdmöjligheter". Tiden 1949:5
- Edebalk, Per Gunnar (1991), *Drömmen om ålderdomshemmet*. Meddelande från Socialhögskolan 1991: 5. Lund: Socialhögskolan
- Edebalk, Per Gunnar (1996), *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*. Lund: Arkiv
- Edebalk, Per Gunnar (2003), "Folkpension och åldersvård – om svensk socialpolitik 1903-1950". Socialvetenskaplig tidskrift 2003 nr 2-3
- Edebalk, Per Gunnar (2011), "Gustav Möller och sjukförsäkringen". *Socionomen* 2011:1
- Elmér, Åke (1960), *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund: Gleerups
- Eriksson, Nancy (1985), *Nancy Eriksson minns*. Stockholm: Bonniers
- Erlander, Tage (1972), *1901-1939*. Stockholm: Tidens förlag
- Erlander, Sven (utg) (2001), *Tage Erlander. Dagböcker 1945-1949*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Erlander, Sven (utg) (2001b), *Tage Erlander. Dagböcker 1950-1951*. Hedemora: Gidlunds förlag
- Erlander, Sven (utg) (2007), *Tage Erlander. Dagböcker 1957*. Hedemora: Gidlunds Förlag
- Folket i Bild* 1950
- Folkpensionären* 1941, 1943, 1944, 1946, 1947, 1948, 1949, 1951, 1957
- Forser, Tomas (1996), *"Jag har speglat århundradet" – en bok om Per Nyström, historikern, publicisten, ämbetsmannen*. Stockholm: Rabén Prisma
- Gaunt, David (1995), "Ivar Lo, de radikala pensionärerna och striden mot ålderdomshemmen 1949". Socialvetenskaplig tidskrift 1995:4
- Gjöres, Axel (1967), *Vreda vindar*. Stockholm: Norstedt
- Heclo, Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press
- Håkansson, S-O (1952), *Svenska valprogram I och II*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen
- Industria* 1957
- Jönson, Håkan (2001), *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. Lund Dissertations in Social Work 2. Lund: Socialhögskolan
- Jönsson, N.C. & Lindblom, P. (1987), *Politik och kärlek. En bok om Gustav Möller och Else Kleen*. Stockholm: Tidens förlag
- Landskommunernas tidskrift* 1944
- Larsson Sven (1943), *Beveridgeplanen i sammandrag*. Stockholm: Tiden

- Lindström, Ulla (1969), *I regeringen 1954-1959*. Stockholm: Bonniers
- Lundgren, Kristina (2010), *Allför mycket kvinna. En biografi om Else Kleen och den Nya Kvinnan som samhällsförbättrande journalist*. Stockholm: Carlssons bokförlag
- Lundquist, Lennart (1997), *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*. Lund: Lund University Press
- Michanek, Ernst (1949), *Socialboken*. Stockholm: Tidens förlag
- Molin, Björn (1965), *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget
- Morgon-Tidningen* 1957
- Möller, Gustav (1926), *Arbetslöshetsförsäkringen jämte andra sociala försäkringar*. Stockholm: Tiden
- Möller, Gustav (1928), *Trygghet och säkerhet åt Sveriges folk*. Stockholm: Tiden
- Möller, Gustav (1935), *De nya folkpensionerna*. Stockholm: Tiden
- Möller, Gustav (1936), *Bättre folkpensioner*. Stockholm: Tiden
- Möller, Gustav (1946), "De planerade socialreformerna". Tiden 1946:2
- Möller, Gustav (1947), "Kan trygghet skapas". Tiden 1947:6
- Möller, Gustav (1948), *Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige*. Stockholm: Tidens förlag
- Möller, Gustav (1971), "Hågkomster". I Wedin, Å (red) *Arbetarrörelsens årsbok*. Stockholm: Prisma
- Möller, Yngve (1996), *Per Edvin Sköld - humanist och samhällsbyggare*. Stockholm: Tidens förlag
- Möllerarkivet, Volym 1C, 07, 17, 23, 24 och 38. Arbetarrörelsens Arkiv och Bibliotek
- Nilsson, Torsten (1977), *Människor och händelser i Norden*. Stockholm: Tidens förlag
- Nilsson, Torsten (1986), *Utanför protokollet*. Stockholm: Tidens förlag
- Norberg Rolf & Lena (1966), *Pensionärernas Riksorganisation och partipolitiken*. Stockholm: Forum för borgerlig debatt
- Nyström, Per (1947), "Föredrag vid Svenska Försäkringsföreningen 1947-10-30". Per Nyströms arkiv, Landsarkivet i Göteborg/ AO651, A3:1
- Nyström, Per (1983), *I folkets tjänst. Historikern, journalisten och ämbetsmannen Per Nyström*. Stockholm: Ordfronts förlag
- Ohlin, Bertil (1975), *Bertil Ohlins memoarer 1940-1951. Socialistisk skördetid kom bort*. Stockholm: Bonniers
- Olsson, Sven E. (1990), *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv förlag
- Pensionären* 1951, 1957
- Per Nyströms arkiv. A 1 Dagböcker. Landsarkivet i Göteborg/ AO651
- Riksdagens protokoll jämte bihang
- Rothstein, Bo (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag
- Sociala meddelanden* 1946
- SOU 1925:8 *Betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation*
- SOU 1934:18 *Betänkande med förslag rörande revision av den allmänna pensionsförsäkringen*

- SOU 1935:62 *Utredning med förslag rörande dyrortsgraderade folkpensioner*
- SOU 1938:40 *Utredning och förslag rörande statsbidrag till anordnande av bostäder åt äldre och änkor i s.k. pensionärshem*
- SOU 1940:22 *Statistisk undersökning angående kommunernas ålderdomshem*
- SOU 1941:29 *Statistisk undersökning angående fattigvårdens understödsverksamhet*
- SOU 1942:56 *Utredning och förslag angående socialvårdens organisation m.m.*
- SOU 1945:23 *Statistisk undersökning angående folkpensionärernas bostadsförhållanden m.m.*
- SOU 1945:38 *Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*
- SOU 1945:46 *Utredning och förslag angående lag om folkpensionering*
- SOU 1946:37 *Förslag angående folkpensioneringens administrativa handhavande m.m.*
- SOU 1946:52 *Utredning och förslag angående ålderdomshem m.m.*
- SOU 1948:39 *Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*
- SOU 1949:7 *Betänkande med förslag till indexreglering av folkpensionerna*
- SOU 1956:1 *Åldringsvård*
- SOU 1957:7 *Förbättrad pensionering*
- SOU 1957:16 *Remissyttranden över allmänna pensionsberedningens betänkande om förbättrad pensionering*
- Statistisk årsbok
- Steincke K. K. (1920), *Fremtidens Forsørgelsevæsen*. Köpenhamn
- Svenska socialvårdsförbundets tidskrift* 1949
- Wersäll, Margareta (2006), *Fattighusliv i ensamhetsslott. Ivar Lo-Johansson och de äldre i samhällsdebatt och dikt*. Uppsala: Avdelningen för litteratursociologi vid Litteraturvetenskapliga institutionen
- Wigforss, Ernst (1954), *Minnen III*. Stockholm: Tiden
- Åmark, Klas (2005), *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Umeå: Boréa

Noter

¹ Då propositionen avlämnades var Möller tillfälligtvis handelsminister och ersatt som socialminister av Albert Forslund.

² Möller var sjuk en längre tid och föredragande var statsrådet Sven Andersson

³ Enligt personlig uppgift 2011-03-16 från Erland Bexelius, son till Ernst Bexelius. Ernst Bexelius efterlämnade inga dagböcker eller andra relevanta handlingar som belyser den personliga relationen till Möller.